Acordo de Paris

Um guia para os perplexos

SETEMBRO 2021



LACLIMA

OBSERVATÓRIO DO CLIMA

VISIT…

LANZAROTE
Caliente.com





SUMÁRIO

SIGLAS

(SÃO TANTAS!) 04

INTRODUÇÃO

UM MANUAL PARA REFORMAR O MUNDO 02
AH, O CONSENSO 14
A ESTRADA PARA PARIS COMEÇOU NO RIO 16
A COP: VÁRIAS REUNIÕES EM UMA 36
QUEM É QUEM (E QUER O QUE) NAS NEGOCIAÇÕES 40
PARA JORNALISTAS: DO TÉDIO À ADRENALINA EM 14 DIAS 46

PARTE II

O ACORDO DE PARIS: O QUE MUDOU? 50
TODO MUNDO ENTRA NA DANÇA: RICOS E POBRES SÃO OBRIGADOS A ADOTAR METAS 51
NOVA VISÃO SOBRE DIFERENCIAÇÃO: COM GRANDE PODER VEM GRANDE RESPONSABILIDADE 53
LONG-TERM TEMPERATURE GOAL: A META QUE NÃO QUEREMOS ALCANÇAR (ARTIGOS 2 E 4) 55
CONSAGRAÇÃO DA CIÊNCIA: ENTRE OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO 57
A NDC: GAMBIARRA OU IDEIA GENIAL? 58
COMO FUNCIONA ESSA TAL NDC? (ARTIGOS 3 E 4) 60
A “MÃO INVISÍVEL” DO CARBONO: O ARTIGO 6 E OS MERCADOS 63
A HORA E A VEZ DA ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA 66
PERDAS E DANOS: AQUI SE FEZ, AQUI SE PAGA (ARTIGO 8) 68
MITIGAÇÃO, ADAPTAÇÃO E PERDAS E DANOS, LADO A LADO 70
CADÊ O DINHEIRO? 71
MECANISMOS DE REVISÃO DO ACORDO DE PARIS: TRANSPARÊNCIA, BALANÇO GLOBAL E COMPLIANCE (ARTIGOS 13, 14 E 15) 73
PAPEL DO SETOR PRIVADO E SETOR FINANCEIRO 75

SIGLAS (SÃO TANTAS!)

Uma ajudinha com o universo de siglas e expressões da UNFCCC.

SIGLA	SIGNIFICADO
AC	*Adaptation Committee* (Inglês) Comitê de Adaptação
ABU	Bloco político de negociação na UNFCCC que compreende os países Argentina, Brasil e Uruguai
AF	*Adaptation Fund* (Inglês) Fundo de Adaptação
AGN	*African Group of Negotiators* ("Grupo Africano de Negociadores"). Bloco político de negociação na UNFCCC composto por 54 nações do continente africano.
ALBA	*Alianza Bolivariana para Los Pueblos de Nuestra America* ("Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América"). Bloco político de negociação na UNFCCC formado pela Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e Dominica.
AILAC	*Asociación Independiente de América Latina y el Caribe* ("Aliança Independente da América Latina e Caribe"). Bloco político de negociação na UNFCCC formado por Peru, Costa Rica, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá e Paraguai.
ARAB GROUP	"Grupo Árabe" Bloco político de negociação na UNFCCC formado pelos 22 membros da Liga Árabe.
AOSIS	*Alliance of Small Island States* ("Aliança de Pequenos Estados Insulares") Bloco político de negociação na UNFCCC formado por 40 nações insulares do Caribe, do Pacífico, da África, do Oceano Índico e do Mar do Sul da China.
BASIC	Bloco político de negociação na UNFCCC composto por Brasil, África do Sul, Índia e China.

CBDR	*Common But Differentiated Responsibilities* (Inglês) Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas.
CBDR-RC	*Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities* (Inglês) Responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades.
CBD (OU CDB)	*Convention on Biological Diversity* (Inglês) Convenção da Diversidade Biológica
CDM (OU MDL)	*Clean Development Mechanism* (Inglês) Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (Português)
CER	Certified emission reductions (Inglês)
CACAM	Grupo de países da Ásia Central, Cáucaso (região da Europa oriental e da Ásia ocidental, entre o mar Negro e o mar Cáspio), Albânia e Moldávia
CMA	*Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement* (Inglês) Conferência das Partes servindo como reunião das Partes do Acordo de Paris.
CMP	*Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (Inglês) Conferência das Partes servindo como reunião das Partes do Protocolo de Kyoto.
COP	*Conference of the parties* (Inglês) Conferência das Partes
CTF	Common Time Frames (Inglês) Cronogramas comuns.
DNA	*Designated National Authority* (Inglês) Autoridade Nacional Designada

ERU	*Emission reduction unit* (Inglês) Unidade de Redução de Emissões
EIG	*Environmental Integrity Group* Grupo de Integridade Ambiental Bloco político de negociação na UNFCCC formado por México, Liechtenstein, Mônaco, Coréia do Sul e a Suíça.
GST	*Global stocktake* / Balanço global
G77	*The Group of 77* ("O Grupo dos 77") Bloco político de negociação na UNFCCC formado por uma coalizão de praticamente todos os países "em desenvolvimento". Fundada por 77 países, mas hoje conta com 134.
IGO	*Intergovernmental organization* (inglês) Organização Intergovernamental
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change* (Inglês) Painel Intergovernamental de Mudança do Clima
ITMO	*Internationally Transferred Mitigation Outcome* (Inglês) Resultado de Mitigação Internacionalmente Transferido
JI	Joint Implementation (Inglês) Implementação Conjunta
LDC GROUP	*Least Developed Countries Group* ("Grupo dos Países Menos Desenvolvidos") Bloco político de negociação na UNFCCC formado pelo grupo da lista dos países menos desenvolvidos do mundo, que é revisada a cada 3 anos pelo Conselho Económico e Social das Nações Unidas. Essa lista hoje compreende 46 países.

LLDCS	*Landlocked Developing Countries* Países em desenvolvimento sem litoral. Grupo de 32 países em desenvolvimento sem acesso ao mar, sendo 17 deles menos desenvolvidos
LMDC	*Like-Minded Developing Countries* Bloco político de negociação na UNFCCC formado por países da ALBA, além do Paquistão, Egito, Malásia e Arábia Saudita, Líbia, Argélia, Belarus, Filipinas e outros. Conta com participação eventual de China e Índia.
LEG	*Least Developed Countries' Expert Group* (Inglês)
LULUCF	*Land use, land use change and forestry* (Inglês)
LTS	*Long-term Strategies* (Inglês) Estratégias de Longo Prazo
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MDS	Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável
NDC	*Nationally Determined Contributions* (Inglês) Contribuições Nacionalmente Determinadas
NAPAS	Planos de Ação Nacionais de Adaptação
NAPS	Planos Nacionais de Adaptação
NAZCA	*NonState Actor Zone for Climate Action* (inglês) Zona de Ação Climática para Atores não Governamentais
PAICC	*Paris Agreement Committee to facilitate implementation and promote compliance* (Inglês) Comitê para facilitar implementação e promover compliance do Acordo de Paris

SBI	*Subsidiary Body for Implementation* (Inglês) Orgão Subsidiário de Implementação
SBSTA	*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (Inglês) Órgão Subsidiário de Assessoria Técnica e Científica
SIDS	*Small Island Developing States* (Inglês) Grupo de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
UNFCCC	*The United Nations Framework Convention on Climate Change* (Inglês) Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Português)
OMGE	*Overall mitigation in global emissions* Mitigação total das emissões globais. Objetivo do mecanismo de mercado criado pelo Artigo 6.4 do Acordo de Paris. (Não, não é OH MY GOD!)
OPEC	*Organization of Petroleum Exporting Countries* (Inglês) Organização dos Países Exportadores de Petróleo
SOP	*Share of proceeds* (Inglês) Repartição de fundos uma parte dos lucros de instrumentos de mercado vão para o Fundo de Adaptação, tema quente nas negociações de Paris.
UMBRELLA GROUP	Bloco político de negociação na UNFCCC formado por EUA, Japão, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Rússia e Noruega
YOUNGO	ONGs da juventude

UM MANUAL PARA REFORMAR O MUNDO

Imagine uma reunião de condomínio com 196 pessoas, que precisam decidir sobre uma obra de grandes dimensões no prédio. A obra precisa ser feita urgentemente ou o edifício desaba. É uma reforma cara, que vai valorizar os apartamentos, mas que tem um custo inicial que precisa ser repartido de forma justa entre os condôminos. E as condições de cada um são muito diferentes.

Há os moradores antigos, ricaços que ocupam apartamentos grandes e que são os maiores responsáveis pelo desgaste que o prédio sofreu ao longo dos anos. Há os novos-ricos que fizeram fortuna no mercado financeiro e se mudaram outro dia para a cobertura, o maior apartamento de todos, pesando na estrutura. Há trabalhadores remediados que compraram há pouco tempo seus imóveis. Há pobres que moram no puxadinho do subsolo. E há gente mais pobre ainda, que mora de favor. Todos devem contribuir com a reforma, mas de que maneira?

Numa analogia muito grosseira, esse é o panorama da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ou simplesmente Convenção do Clima da ONU.

São 195 países mais a União Europeia que precisam decidir urgentemente sobre uma reforma na estrutura da economia mundial, para que o prédio do sistema terrestre não colapse devido ao efeito da mudança climática. Essa reforma é o Acordo de Paris, adotado em 2015, estrutura a partir da qual foram estabelecidas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa (“mitigação”), de adaptação aos piores efeitos do aquecimento global, e demanda de dinheiro (“meios de implementação”) para ser implementado.

Em 2020, o Acordo de Paris completou cinco anos e a reforma do sistema econômico se encontra numa encruzilhada: as ações decididas pela assembleia de moradores até agora são muito insuficientes para impedir o prédio de desmoronar.

Como ninguém fez nada desde que o problema foi detectado, há 30 anos, é preciso agora aumentar sua ambição. Pior ainda, as rachaduras lá embaixo (as mudanças climáticas atuais) já são tão grandes que vários moradores do subsolo perderam suas casas, mas os ricos dos andares altos não querem saber de pagar as perdas e danos.

Segundo a ciência[1], as emissões globais de gases de efeito estufa **devem cair em 7,6% ao ano daqui até 2030 para afastar a chance de colapso, estabilizando o aquecimento global em 1,5ºC.** Mesmo com a pandemia da Covid-19, que freou a economia do mundo, a queda nas emissões em 2020 foi menor que isso.

Os condôminos têm visões muito divergentes sobre a repartição de esforços; os EUA, um dos moradores mais antigos e ricos (principal emissor histórico), pararam de pagar o condomínio em 2016, fugiram da assembleia em 4 de novembro de 2020, quando o presidente Donald Trump saiu do Acordo de Paris, e agora voltaram com a posse de Biden em janeiro de 2021 querendo ditar o ritmo da obra. A China, maior emissor atual, é o novo-rico que se mudou para a cobertura e diz que não pode pagar pelos estragos históricos no alicerce do prédio. A União Europeia defende uma reforma ampla e definitiva, mas não quer emprestar dinheiro aos pobres do subsolo. Há um hiato colossal entre o que cada um se propôs a fazer em reuniões passadas e a necessidade do coletivo. O prédio está caindo. E agora?

Para produzir consensos sobre tudo isso e botar a reforma para andar são organizadas todo fim de ano as COPs, ou Conferências das Partes da Convenção do Clima, sob a égide das Nações Unidas. A mais importante delas ocorreu em 2015, em Paris, e produziu o plano da reforma do mundo. A próxima ocorrerá em Glasgow, Escócia, em dezembro de 2021.

A LACLIMA e o Observatório do Clima organizaram este livreto para apresentar a Convenção do Clima e o Acordo de Paris a leigos. Ele é uma ampliação e atualização de um minimanual para jornalistas publicado pelo OC em 2015, antes da COP21, a conferência histórica que adotou o Acordo de Paris. Com a eleição de Joe Biden, que prometeu recolocar os EUA no trilho do combate à crise climática, entender o acordo e a forma como ele é implementado torna-se cada vez mais importante não apenas para jornalistas, mas para o público em geral.

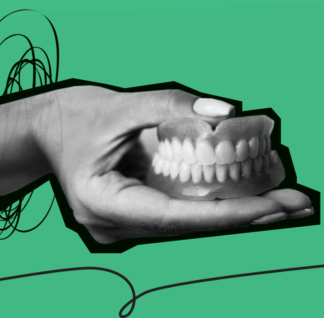


1 . https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019?_ga=2.243249536.349098586.1629817293-431777005.1619455234

AH, O CONSENSO

O Acordo de Paris é um tratado internacional ratificado (ou seja, aprovado como lei doméstica) por 194 países e pela União Europeia. Ele é de cumprimento obrigatório pelos países que o ratificaram, embora as metas nacionais sejam fixadas voluntariamente. Aqui, vale ressaltar que o que é voluntária é a *definição* das metas de ação, que são estabelecidas em cada um dos países. Mas seu cumprimento é obrigatório! Uma vez que os países se comprometeram com metas, têm obrigação de cumpri-las, ou justificar o descumprimento.

Contudo, como ocorre com outros acordos internacionais na área ambiental, o Acordo de Paris não tem "dentes", ou seja, não há punição para quem não cumprir suas metas. Mas o tratado pode ser usado como nivelador de campo de jogo nas relações comerciais entre os países, por exemplo – em que nações relapsas podem sofrer barreiras tarifárias para seus produtos.



Ou seja, pode ser utilizado como instrumento de pressão, algo que a União Europeia já anunciou que fará a partir de 2026, taxando importações de alto carbono.

A reunião de condomínio que produziu o Acordo de Paris e agora negocia sua implementação é conduzida de acordo com as regras das Nações Unidas. Isso significa que todas as decisões são tomadas por consenso. Se você já teve de tomar uma decisão, por menor que seja, envolvendo consenso numa família grande – o que cozinhar no jantar? O que fazer no fim de semana? – e teve problemas, imagine produzir consensos entre nações tão diversas quanto Estados Unidos e Tuvalu, Congo, Noruega, Vietnã e Paraguai. Parece complicado; e é. Como veremos adiante, há técnicas para facilitar esse processo, mas, no fim, sempre será necessário atingir um consenso entre os países. E isso significa que a oposição de uma única nação é capaz de bloquear o caminho das outras 195. Acontece com alguma frequência.

Alguns países usam muito a estratégia do bloqueio para arrancar concessões dos outros. Faz parte do jogo. Às vezes o bloqueio é feito por um bloco de países. Mas, na maioria das vezes, as negociações são conduzidas de maneira a evitar que isso aconteça.

Há episódios clássicos de quebras de consenso que mudaram o rumo das negociações. Em 2009, em Copenhague, a oposição da Venezuela impediu que o acordo resultante da conferência fosse formalmente reconhecido pelos países. Em 2010, por outro lado, a Bolívia tentou repetir a manobra venezuelana na conferência de Cancún, alegando que não havia consenso. A presidente da COP, a chanceler do México Patricia Espinosa (atual secretária-executiva da Convenção do Clima), driblou a manobra boliviana declarando que "consenso é diferente de unanimidade" e batendo o martelo na decisão que permitiria a continuidade das negociações que resultaram no Acordo de Paris.

A ESTRADA PARA PARIS COMEÇOU NO RIO

CONFERÊNCIAS DO CLIMA são como gibis da Marvel: você só entende o fascículo atual se conhecer a história dos anteriores. Para entender o que se passa hoje, é preciso recuar quase 30 anos, até Fernando Collor. Se representantes de 196 países se reuniram de 30 de novembro a 12 de dezembro de 2015 em Le Bourget, ne França, para fechar um acordo internacional contra as mudanças climáticas, é tudo graças a ele.

Quer dizer, mais ou menos.



Collor era presidente da República em 1992. Em junho daquele ano, no meio das denúncias de corrupção que levariam a seu impeachment, aconteceu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 (ou Eco-92, ou Cúpula da Terra). Com dificuldades no plano doméstico, Collor jogou para a plateia internacional e empenhou-se em fazer com que a Rio-92 fosse um sucesso. E foi. O encontro, até então o maior ajuntamento de chefes de Estado da história, produziu três convenções das Nações Unidas, uma declaração sobre florestas e uma carta de intenções sobre desenvolvimento sustentável, a Agenda 21.

Eram tempos de fim da Guerra Fria, quando a cooperação internacional estava em alta. Sem o risco da aniquilação nuclear no cangote, a humanidade pôde enfim olhar para o futuro pela primeira vez no século 20. E achou por bem atacar problemas que ameaçassem esse futuro, como a degradação ambiental.

Desde 1990, o recém-criado IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) vinha alertando sobre os riscos para o clima das emissões dos chamados gases de efeito estufa, produzidos por queima de combustíveis fósseis e por desmatamento. O aquecimento da Terra aumentaria a ocorrência de eventos de secas, enchentes, ondas de calor e elevaria o nível dos oceanos no mundo inteiro, trazendo uma ameaça existencial às nações insulares do Pacífico. Naquele ano, um comitê foi formado pela ONU para debater o texto de uma convenção internacional para lidar com essa nova ameaça. O texto da convenção foi aprovado em maio de 1992 e encaminhado à Rio-92 para assinatura dos chefes de Estado. O primeiro nome na lista foi o do anfitrião do evento – Fernando Collor de Mello. Pois é.

Em seu artigo 2º, a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (UNFCCC), ou simplesmente Convenção do Clima, dizia a que viera e dava a senha para as duas décadas anos seguintes de negociações anuais:

> “O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça **uma interferência antrópica perigosa no sistema climático**. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.”

O grifo é nosso. Desde 1992, os países signatários da Convenção vêm buscando maneiras de implementar o artigo 2º por meio de acordos internacionais que evitem a tal “interferência perigosa” da humanidade no clima. Desde 1994, quando a convenção entrou em vigor, todo final de ano eles se reúnem para atualizar os resultados dessa busca. Essas reuniões são as Conferências das Partes, ou COPs. A COP1 aconteceu em Berlim em 1995 e foi presidida pela então ministra do Meio Ambiente da Alemanha, Angela Merkel. Nela se produziu um mandato de negociação para criar um instrumento legal – um protocolo – a fim de implementar a convenção.

COMEÇANDO COM O PÉ ESQUERDO: O PROTOCOLO DE KYOTO

O tal protocolo foi firmado na COP3, em Kyoto, Japão, em 1997. O Protocolo de Kyoto, como foi chamado, tinha como princípio basilar as chamadas “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, ou CBDR, na sigla em inglês: todos os países têm responsabilidade de resolver o problema do clima, mas aqueles com maior responsabilidade histórica e maior capacidade de lidar com o problema deveriam arcar com os maiores custos.

A convenção havia agrupado estes países, as nações industrializadas e as chamadas “economias de transição” (o antigo bloco socialista europeu e a União Soviética), no chamado Anexo 1. Kyoto determinou que o Anexo 1, em conjunto, precisaria cortar suas emissões de gases de efeito estufa em 5,2% em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012. Os países de fora do Anexo 1 (ou seja, todo o mundo em desenvolvimento) estavam dispensados dessa obrigação. Porém, poderiam contribuir com o esforço global de mitigação por meio do chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), uma proposta com origem no Brasil, ou outras ações voluntárias. O MDL até hoje funciona assim: empresas de países pobres podem reduzir suas emissões ou plantar árvores e vender direitos de emissão (créditos de carbono) a empresas dos países ricos, onde cortar emissões era mais caro. Dessa forma, os países pobres poderiam se desenvolver, com transferência de tecnologia e de recursos dos países ricos, sem poluir como estes poluíram durante seu desenvolvimento. Em tese a ideia era linda. Mas, na prática, a teoria sempre é outra.

Para entrar em vigor, Kyoto precisava da ratificação de 55 países, que representassem pelo menos 55% das emissões globais de CO2. Ratificar um tratado internacional é aprová-lo como lei doméstica no Parlamento, conforme as respectivas normas internas de cada país. E foi aí que a porca torceu o rabo. O Senado dos Estados Unidos, na época o principal país emissor de gases de efeito estufa do mundo, rejeitou Kyoto por unanimidade, sob argumento de que nenhum acordo que não incluísse obrigações para China e Índia era de interesse dos cidadãos americanos. No ano 2001, o recém-empossado presidente dos EUA George W. Bush seguiu a deixa do Senado e anunciou que seu país não ratificaria Kyoto, porque o protocolo era “prejudicial à economia e aos empregos” americanos.

A saída dos EUA teve dois efeitos sobre o regime climático internacional: primeiro, tornou Kyoto pouco efetivo, já que os

EUA respondiam por mais de 25% das emissões globais de gases-estufa e por 36% das emissões do Anexo 1. Sem os americanos, o total de emissões coberto pelo protocolo era pequeno – por tabela, seu efeito para o cumprimento do Artigo 2o da convenção seria modesto. O protocolo acabou sendo cumprido, em grande parte, graças a um acidente histórico: o colapso da União Soviética, a partir de 1989, que derrubou as emissões no altamente poluente bloco socialista. Depois, levou o mundo a pensar numa opção para o mundo pós-Kyoto que incluísse os EUA e os países em desenvolvimento.

Estes haviam deixado de ser apenas vítimas das mudanças climáticas e passaram a tornar-se também vilões: em 2012, último ano da primeira fase de Kyoto, os países em desenvolvimento já emitiam 59% dos gases de efeito estufa do mundo, contra 41% dos países ricos. A China havia ultrapassado em muito os EUA, tornando-se, disparado, o maior poluidor do planeta. Hoje, os dois países juntos respondem por cerca de um terço das emissões globais[2]. Por outro lado, na média, as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são muito inferiores às dos países desenvolvidos, e as emissões históricas cumulativas idem. E esse fato é central para as negociações de clima.

A União Europeia, que havia assumido a liderança da negociação de clima, passou a buscar um jeito de atrair os EUA para a segunda fase do acordo. Isso incluía metas para países emergentes, que bateram o pé e insistiram em estender o protocolo por mais um período de compromisso, mas somente para os países desenvolvidos. A solução dada foi dividir a negociação do clima em duas – como se uma só já não fosse complicada o bastante.

O MAPA DO CAMINHO DE BALI

Em 2007, na COP 13, na escaldante ilha indonésia de Bali, a ONU botou em prática essa divisão. O contexto era muito favorável: o IPCC acabara de lançar seu 4o Relatório de Avaliação e de ganhar o Prêmio Nobel da Paz, juntamente com Al Gore, que no ano anterior emocionara a classe média global com o documentário "Uma Verdade Inconveniente". Também em 2006, o apavorante Relatório Stern, coordenado por um economista do "mainstream", colocava pela primeira vez a etiqueta de preço da inação no clima: 20% do PIB mundial[3]. O relatório do IPCC decretava que o aquecimento do sistema climático é "inequívoco" e "muito provavelmente" causado por atividades humanas.

Bali produziu um roteiro aparentemente esquizofrênico chamado BAP (Plano de Ação de Bali), também conhecido como Mapa do Caminho de Bali. O caminho, na verdade, eram dois: os países partes do Protocolo de Kyoto negociariam a extensão e o aumento da ambição do acordo; os países que eram partes da convenção mas não de Kyoto, por sua vez, negociariam metas nacionais voluntárias (NAMAs) que fossem mensuráveis, reportáveis e verificáveis (MRV). Era um jeito de entubar os EUA e a China com compromissos no clima sem depender da agenda do Congresso americano, e, ao mesmo tempo, esperar que a maré política dos EUA virasse. As ações desse novo regime valeriam para o período 2013/2020, e os diplomatas ficaram de fechar negócio dali a dois anos, na Dinamarca.

"FLOPENHAGUE": CRÔNICA DE UM FRACASSO ANUNCIADO

Em 2009, o mundo chegou à COP-15 na gélida Copenhague, na Dinamarca, numa maré de otimismo climático jamais vista antes. A

2. Segundo a plataforma Climatewatch, 11,7 bilhões de toneladas de CO_2 na China e 5,9 bilhões nos EUA em 2018. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018&sectors=total-including-lucf&start_year=1990
3. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/the-economics-of-climate-change-the-stern-review/



Protesto na Cidade do México antes da COP16 (foto: Greenpeace)

crise econômica mundial tinha um ano de vida, pouco tempo para que seus impactos de médio e longo prazo tivessem sido absorvidos pelo sistema político. O preço do petróleo disparou em 2008, tornando as energias renováveis competitivas. O mundo vinha embalado pelo IPCC e pelo sucesso de Bali. O clima ocupava as manchetes dos jornais, os anúncios de televisão e a boca das celebridades, de Daryl Hannah a Leonardo Di Caprio ao "governator" da Califórnia, Arnold Schwarzenegger. Cereja do bolo, os EUA finalmente tiveram uma mudança de regime – saiu o petroleiro fundamentalista Bush e entrou o progressista Barack Obama, com uma agenda que incluía o clima entre suas prioridades.

Num espetacular gesto de oportunismo político do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil havia surpreendido a todos os países com uma meta climática importante: uma redução de 36,1% a 38,9% em 2020 em relação ao que seria emitido se nada fosse feito (as projeções desse "nada" foram altamente infladas, mas isso não tira o mérito político da meta do Brasil). O número incluía uma promessa de redução de 80% no desmatamento da Amazônia em relação à média histórica, algo que se julgava impossível até então.

Também em Copenhague, as discussões sobre financiamento ao combate à mudança do clima ganharam outra dimensão. Os países do sul pressionavam os do norte por um aumento nas promessas de financiamento ao combate à mudança do clima: transferir recursos além do que já vinha sendo pago na forma de ajuda ao desenvolvimento (um quinhão que caiu desde a Eco-92, quando a promessa era de que subisse) e tecnologia para que os países pobres pudessem implementar suas metas voluntárias (NAMAs) e também se adaptar. Os ricos acusaram o golpe e prometeram criar um fundo de US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020. Até o Brasil prometeu contribuir.

Mesmo com a maré a favor, o caldo de Copenhague entornou. O fracasso já vinha anunciado desde as semanas anteriores à COP, quando Barack Obama reuniu-se com o presidente chinês, Hu Jintao, em Cingapura, para fechar o entendimento que selaria o destino da cúpula: EUA e China não estavam preparados para um acordo legalmente vinculante como Kyoto: propunham um acordo "politicamente vinculante", algo a que a Europa resistia.

Uma sucessão de erros da presidência dinamarquesa terminou de fazer o estrago na conferência. Logo na primeira semana, vazou ao jornal inglês *The Guardian* um texto supostamente preparado pelos dinamarqueses, que refletia somente as visões dos países desenvolvidos e que minou dali em diante a confiança mútua. Foram tantas idas e vindas que, no dia em que os presidentes e premiês chegaram, os próprios chefes de Estado foram colocados na inédita posição de negociadores. Na última sexta-feira da COP, no dia 17 de dezembro, Barack Obama invadiu uma reunião a portas fechadas entre Lula, Hu, Manmohan Singh, da Índia, e Jacob Zuma, da África do Sul. Juntamente com Nicolas Sarkozy, da França, representando a UE, esses líderes escreveram do zero um texto que entraria para a história como o Acordo de Copenhague, uma fraca declaração política que previa metas voluntárias a se-

rem submetidas pelos países, sem nenhum tipo de cobrança internacional.

A inabilidade dinamarquesa entraria em cena novamente na madrugada de sábado, para dar a Copenhague um fim tragicômico: o presidente da COP, o premiê dinamarquês Lars Lokke Rasmussen, estava para bater o martelo na plenária final, quando foi interrompido por pancadas na mesa da delegada venezuelana, Claudia Salerno, uma ex-atriz de teatro. Com a mão sangrando, a venezuelana falava em nome do bloco conhecido como Alba (Aliança Bolivariana para as Américas). A Alba não aceitava o texto. O Acordo de Copenhague não foi nem sequer adotado oficialmente como resultado da COP15. Os chefes de Estado fugiram da Dinamarca no sábado, sem posar para a foto oficial.

CANCÚN RETOMA O FIO DA MEADA

Por pior que tenha sido o vexame de Copenhague, o acordo firmado na capital dinamarquesa trouxe algumas inovações importantes, que se refletiram diretamente na negociação de Paris:

- Todos os países participaram: pela primeira vez, havia metas para países desenvolvidos e países emergentes, embora elas fossem completamente fracas e voluntárias de ambos os lados.

- Foi definido o que é "interferência perigosa". Copenhague traduziu em graus Celsius aquilo que a UNFCCC deixou em aberto. Foi definido como objetivo manter o aquecimento global abaixo do limite de 2oC em relação à era pré-industrial. Havia, ainda, uma meta indicativa de 1,5oC, inserida por pressão das pequenas ilhas, a ser perseguida caso a ciência assim o indicasse.

- Foi acordada a criação de um fundo climático global.





Delegada na plenária da COP16; ao fundo, negociador brasileiro, Luiz Figueiredo (foto: Green--peace)

Em 2010, a COP16, em Cancún, formalizou os compromissos de Copenhague e restaurou a confiança entre as partes da convenção, graças à intervenção do presidente do México, Felipe Calderón, e da chanceler Patricia Espinosa. Foi também criado oficialmente o Fundo Verde do Clima, hoje o principal mecanismo de financiamento climático.

A PLATAFORMA DE DURBAN

No ano seguinte, na COP17, em Durban, na África do Sul, os países começaram a traduzir na prática os compromissos de Cancún. A primeira conclusão foi que o período 2013-2020 não estava perdido. Não seria um acordo legalmente vinculante que fechasse o hiato global entre o que se emite e o que é preciso emitir para esse período, o que colocava a meta de 2oC perigosamente longe. Afinal, o IPCC dissera em 2007 que as emissões do mundo teriam de chegar ao pico por volta de 2020 e começar a cair rapidamente depois disso para que se tivesse alguma chance de estabilizar o clima. Porém, as chamadas partes da Convenção (os países) resolveram criar um plano de trabalho para explorar ações para fechar a lacuna de emissões no período pré-2020.

Ao mesmo tempo, Durban produziu o maior avanço nas negociações de clima desde a entrada em vigor de Kyoto, em 2005: estabeleceu-se o mandato para lançar "um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal sob a convenção, aplicável a todas as Partes"[4]. Estava criado o Grupo de Trabalho Ad-Hoc da Plataforma de Durban para a Ação Ampliada, ou ADP, para os íntimos. Pela primeira vez, formalizava-se a necessidade de um acordo do clima universal, com metas obrigatórias de corte de emissões para todos os países do mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse acordo seria fechado em 2015 e entraria em vigor a partir de 2020, quando se encerraria o ciclo das metas voluntárias de Copenhague.



Ato na praia de Durban durante a COP17 (foto: Greenpeace)

O ADP foi chamado de "grupo de trabalho", mas era um grupo bem grande: 196 países. Em seu âmbito foi negociado o novo acordo do clima, com o objetivo de vincular a obrigação das partes, além de aumentar a ambição no período pré-2020, o chamado "Workstream 2". A conferência de Paris começaria com uma reunião do ADP – a 13a reunião da 2a sessão.

VARSÓVIA, DOHA E LIMA: A ANTESSALA DE PARIS

As três COPs seguintes consolidaram a visão de que o ADP seria o caminho a seguir daqui para a frente. Em Varsóvia, na carvoeira Polônia, em 2012, nada de muito empolgante aconteceu, exceto o lançamento de um mecanismo internacional para as chamadas "perdas e danos", a compensação aos países mais vulneráveis pelos impactos das mudanças climáticas aos quais já não é possível se adaptar. Também foi fechado um conjunto de decisões para guiar a implementação da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, o chamado REDD+.

Em Doha, no petroleiro Qatar (o país com as maiores emissões per capita de CO2 do mundo), em 2013, foi produzido o chamado "portal do clima", um conjunto de decisões que incluiu mover formalmente toda a negociação para o ADP e espichar o Protocolo de Kyoto por um segundo período, até 2020, para que o arcabouço legal criado por Kyoto não desmoronasse (entre 2012 e 2013 Kyoto viveu uma espécie de existência zumbi, prorrogado temporariamente por uma decisão da COP de Durban, contra a vontade de vários países ricos, inclusive do Japão, berço do tratado).

Em Lima, em 2014, foram colocados na mesa os elementos do acordo de Paris: mitigação das mudanças climáticas; adaptação; financiamento; um mecanismo internacional de transparência, para que as ações pudessem ser verificadas e cobradas; perdas e danos; e uma visão de longo prazo.

Na esteira do entendimento de Copenhague, Lima consolidou a visão de que as metas de cada país seriam determinadas nacionalmente (os diplomatas chamam isso de abordagem "bottom-up", ou de baixo para cima, ao contrário do processo "top-down" de criação das metas de Kyoto). Diferentemente de Copenhague, porém, essas metas, chamadas na nova língua da UNFCCC de INDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas), seriam submetidas antes da conferência de Paris, durante o ano de 2015. A Convenção faria a soma de todas no fim do ano para saber se elas bastariam para alcançar o objetivo de estabilização de 2oC (spoiler: não bastaram em 2015 e ainda não bastam).

4. https://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf

O mais importante do processo depois de Lima é que foi imaginado um mecanismo de aumento progressivo de ambição, chamado de *"ratchet-up"* ou "mecanismo de catraca", por meio do qual as metas globais seriam revisadas e renovadas de tempos em tempos (de preferência, em períodos de cinco anos) de modo a ajustar a ambição necessária para os 2ºC. Esse foi o principal resultado de Paris – um acordo que não precisa mais ser renegociado a cada dez anos e que só se esgota quando o objetivo final for atingido. Mas também é sua principal fragilidade, como veremos, porque a implementação de Paris depende essencialmente de um bom clima político (com o perdão do trocadilho) entre as nações – o que, como veremos, nunca está garantido.

PARIS: UMA NOVA ERA

"Então, vocês conseguiram!", disse um jubilante François Hollande aos delegados que lotaram a plenária de encerramento da COP 21 na noite de sábado, 12 de dezembro de 2015. O apagado presidente francês comemorava, com justiça, o maior feito de sua administração: ter conduzido sem traumas a conferência que produziu o principal acordo universal contra as mudanças climáticas.

Minutos antes, às 19h26, o chanceler da França, Laurent Fabius, bateu o martelo de aprovação por unanimidade do acordo do clima, fazendo o centro de convenções de Le Bourget explodir em aplausos, assovios, gritos e lágrimas. Paris produziu um pacote de textos de 31 páginas, com o acordo propriamente dito e uma decisão (chamada 1/CP.21) que orientava seu funcionamento.

Esse pacote contém uma série de pequenas revoluções jurídicas que têm o potencial de causar a maior revolução econômica da história desde a invenção da máquina a vapor. As principais são:

- O compromisso de estabilizar o aquecimento global "bem abaixo de 2oC", "envidando esforços" para estabilizá-lo em 1,5oC.

- O fato de todos os países do mundo se comprometerem com metas de redução.

- O pedido para que todos os países apresentem estratégias de longo prazo para "atingir um equilíbrio" entre emissões e remoções de gases de efeito estufa por volta do meio do século.

- A adoção de metas determinadas em cada país (NDCs, que perderam o "I", porque deixaram de ser "pretendidas", tornando-se compromissos), que serão revisadas periodicamente de forma a aumentar a ambição de todos.

A força de Paris é ter todos os países a bordo, pela primeira vez (só não assinaram o acordo a Síria, dissolvida numa guerra civil, e a Nicarágua - que depois assinou em 2017-, por considerar que o tratado não era ambicioso o bastante). A fraqueza é que o novo pacto foi produto de uma conjunção astral inédita, na qual o multilateralismo estava em alta e os três maiores emissores do planeta, EUA, China e União Europeia, estavam de acordo sobre o rumo a tomar. Para que o acordo fosse implementado e revisado com a ambição necessária, era preciso que esse arranjo político permanecesse. Como sabemos, isso não aconteceu.

MARRAKECH – BOMBA LARANJA NA CIDADE VERMELHA

A ameaça estava no ar desde a assinatura do acordo. A comunidade internacional sabia que 2016 era ano de eleições presidenciais nos Estados Unidos, e o candidato do Partido Republicano era um negacionista do clima: Donald Trump, que dizia que o aquecimento global era uma invenção da China. A chance de Trump ganhar era remota, mas a ONU decidiu fazer uma campanha inédita pela aceleração da ratificação do

acordo pelos países signatários. Pelas regras, o tratado entraria em vigor quando pelo menos 55 nações, representando 55% das emissões globais, o ratificassem. Isso poderia levar anos, mas EUA e China confirmaram a ratificação já em 3 de setembro. Os demais países não demoraram a se juntar. Em tempo recorde, o Acordo de Paris foi ratificado e entrou em vigor em 4 de novembro, menos de sete meses após sua assinatura formal, em 22 de abril.

Em 9 de novembro, os delegados reunidos na "cidade vermelha" de Marrakech para começar a desenhar o manual de operações do acordo despertaram com o Alcorão nos alto-falantes e uma bomba: Trump fora eleito, com a promessa de "cancelar" o Acordo de Paris (ou ao menos tirar os EUA dele).

A mudança de regime nos EUA deu início a um realinhamento político na convenção, com China e União Europeia sendo chamadas a assumir a liderança. Dentro dos EUA tomou corpo um movimento de empresas, cidades e Estados para avançar a descarbonização mesmo sem o governo federal. No entanto, o desmonte da política ambiental produzido por Trump atrapalhou o aumento da ambição nos EUA. E deixou excitados outros governos negacionistas, como Rússia, Turquia, Polônia, Austrália e Arábia Saudita, prontos a implodir Paris tão logo os EUA saíssem formalmente – o que aconteceria em 4 de novembro de 2020, pelas regras do acordo.

FIJI/BONN – UMA COP DE ADVOGADOS

Esta COP foi chata e não fez nada além de manter a bola rolando. Você não precisa saber muito mais sobre ela.



KATOWICE – EU VOS APRESENTO "O LIVRO DE REGRAS DE PARIS" (OU QUASE)

Com o acordo em vigor, tornou-se necessário acelerar a negociação de seu "manual de instruções", o conjunto de regras que tornariam o tratado implementável. Por exemplo, como seria a transparência das ações de redução de emissões dos países? Como garantir que as diferentes metas dos diferentes países sejam expressas numa "linguagem comum" de carbono? Como será o novo mercado de carbono? Como resolver diferenças jurídicas caso um país quisesse brigar com outro por conta da implementação do tratado?

Essas e diversas questões precisavam ser resolvidas antes que as NDCs começassem a ser implementadas, em 2020. Finalizar o livro de regras iniciado em Marrakech foi o objetivo da COP24, na cidade polonesa de Katowice (um dos maiores polos carvoeiros da Europa).

Foi a COP mais longa da história, tendo se arrastado até a noite do domingo, dois dias após seu encerramento formal. Tudo por causa do Brasil. Os negociadores brasileiros bloquearam a discussão sobre mercado de carbono, criado pelo artigo 6 do Acordo de Paris, por se recusarem a abater das metas nacionais créditos de carbono vendidos no chamado Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS) , que cria uma espécie de comércio livre de emissões entre empresas, governos locais, comunidades ou entidades da sociedade civil.

A confusão foi tamanha que os negociadores precisaram combinar de entregar o livro de regras sem resolver o artigo 6, que deveria ser regulamentado no ano seguinte, numa COP que deveria ter acontecido no Brasil.

Embora o livro de regras de Katowice tenha deixado importantes lacunas, sobretudo as relacionadas ao funcionamento do novo mercado de carbono, outras definições foram adotadas, como

as regras sobre comunicação e prestação de contas regulares e alinhamento entre investimentos e consideração de perdas e danos, por exemplo.

SANTIAGO/MADRID – BRASIL VILÃO

Lembra que logo ali atrás a gente falou que a COP de Fiji-Bonn não teve nada de importante? Era mentira. Aconteceu uma coisa inesperada no penúltimo dia de conferência: em seu discurso no chamado segmento de alto nível (leia adiante), o ministro do Meio Ambiente do Brasil, Sarney Filho, ofereceu o país como sede da COP de 2019, a vigésima quinta. A oferta teve oposição da Venezuela e passou meses sendo negociada, até que em outubro de 2018 o país conseguiu. Só que um mês depois o presidente eleito, Jair Bolsonaro, um negacionista do clima, recusou a conferência. O Chile se ofereceu para sediar, mas a poucas semanas do encontro o país entrou em convulsão social. A Espanha se ofereceu como sede física da COP chilena e organizou o encontro em tempo recorde.

O Brasil não sediou, mas nem por isso deixou de ser o centro das atenções em Madri. Entre uma ida às compras e outra, o chefe da delegação brasileira, o então ministro Ricardo Salles (Meio Ambiente), que passou duas semanas na capital espanhola, fez de tudo para atrapalhar o progresso da conferência, tentando chantagear países ricos a pagar o Brasil pela proteção inexistente da Amazônia. O Brasil, até então conhecido como um destravador de acordos difíceis nas COPs, assumiu pela primeira vez o papel de vilão ao lado da Arábia Saudita e da Austrália, bloqueando desde o artigo 6 até menções a oceanos e direitos humanos. Ganhou, merecidamente, o antiprêmio "Fóssil do Ano" das ONGs. No fim da conferência, Salles foi a uma churrascaria e ainda escarneceu do encontro[5].

5. https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/12/15/salles-publica-foto-de-churrasco-e-ironiza-cop25-para-compensar-emissoes.htm

Mais uma vez, tal como em Katowice, a COP terminou sem que a lacuna sobre as regras de funcionamento do mercado de carbono, previsto no Artigo 6 do Acordo de Paris fossem definidas. O fracasso nas negociações dessas regras fez da COP25 uma conferência de poucos avanços na prática.

O lado bom é que essa COP foi a primeira em que o "efeito Greta" se fez sentir com força. Houve um movimento forte de jovens, mais encorpado, ativo, e com demandas claras. A chegada e a presença da jovem ativista sueca, declarada pela revista Time a personalidade do ano de 2019, no pavilhão da COP foi provavelmente o fato mais marcante da COP25.

Na prática, todas as negociações mais importantes para a execução do Acordo de Paris foram empurradas para a COP seguinte. Mal sabiam os negociadores e demais presentes da sociedade civil que a COP de Madri seria a última antes de um divisor de águas no século 21: a pandemia de Covid-19.

GLASGOW - A COP PANDÊMICA

O ano de 2020 ficará marcado como um dos mais importantes do século 21. O planeta foi abatido pela pandemia de COVID-19, que parou a economia mundial, matou milhões de pessoas, jogou milhões mais abaixo da linha de pobreza e, pela primeira vez desde 1995, impediu a realização da conferência do clima.

A COP 26, que deveria ter acontecido em 2020, foi adiada um ano e está agendada para acontecer em novembro de 2021 em Glasgow, na Escócia. Mas até a publicação deste manual havia quem duvidasse de que o evento ocorreria. Com o avanço da vacinação principalmente nos países desenvolvidos, muitos afirmam que estamos vivendo um "apartheid de vacinas". Apesar de o governo do Reino Unido, que preside a COP, ter oferecido vacinar todos os delegados credenciados (que inclui

negociadores do governo, sociedade civil e jornalistas), há profundas preocupações com a presença ainda mais desproporcional do norte global vacinado em relação ao sul durante as duas semanas na caríssima Escócia – cidadãos de alguns países ainda precisariam ficar de quarentena em Londres em hotéis designados pelo governo. Além da incerteza em torno de variantes do vírus e novas ondas de contaminação, essa COP está envolta em muita expectativa e uma boa dose de desconfiança.

Em termos de avanço das negociações, a COP26 tem como principal missão finalmente resolver as lacunas das regras do Acordo de Paris (detalhes adiante). O principal tema em aberto é o Artigo 6, que trata dos mecanismos de cooperação voluntária, incluindo o tal mercado de carbono, e tem travado outros avanços desde a COP de Katowice. As negociações desse artigo estão emperradas e em grande parte por culpa do Brasil. Ainda pensando no "Livro de Regras", os países devem chegar a um acordo em questões técnicas de transparência e em relação aos marcos temporais comuns (*"common time frame"*) para as NDCs. Para além dessas regras, a COP26 também deverá tratar sobre o tema de adaptação, do objetivo de assegurar que o mundo chegue a emissão líquida zero até 2050 e sobre financiamento (os países ricos ainda não cumpriram a promessa de US$ 100 bilhões por ano até 2020, mas já é preciso discutir como dobrar, triplicar ou quadruplicar a meta após 2025). Tudo isso considerando ainda a necessidade de promover uma retomada verde das economias globais abaladas pela pandemia. Tá fácil.

Os britânicos, que irão presidir a COP de Glasgow, têm como tema prioritário "manter a meta de 1,5°C viva e ao alcance". Isso significa que seus esforços estarão centrados em obter até a COP e durante ela compromissos ambiciosos dos países, principalmente em relação às NDCs e suas metas, incluindo os compromissos de neutralidade em carbono em 2050.

Outro foco é proteger a natureza (conectando as agendas de clima e biodiversidade, principalmente com as chamadas "soluções baseadas na natureza", que carregam sua dose de polêmica) e a mobilização de recursos.

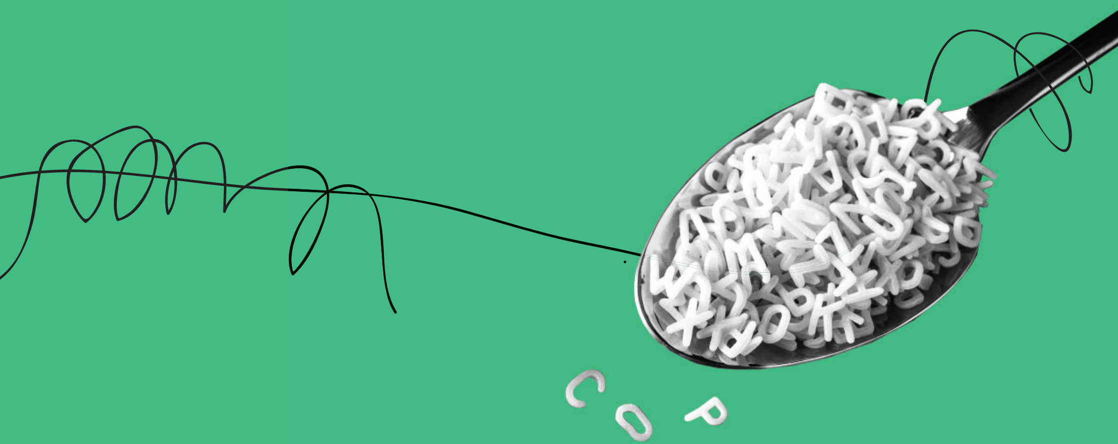
O novo contexto político dos Estados Unidos também pressiona o Brasil. Sem o apoio negacionista de Trump, o governo Bolsonaro fica mais isolado na posição de empatador de festa. Ao mesmo tempo, outras potências globais pressionam por ações mais efetivas contra queimadas e desmatamento dos biomas brasileiros, utilizando negociações comerciais como instrumento de pressão, como a execução do acordo entre União Europeia e Mercosul e a adesão do Brasil à OCDE.



A COP: VÁRIAS REUNIÕES EM UMA

Conferências do clima podem intimidar à primeira vista. É difícil navegar pela sopa de letrinhas dos grupos e documentos, pelas salas de reunião onde diplomatas de gravata e de tailleur negociam (e nas quais você em geral não pode entrar), seguir todos os briefings e entender o que é realmente importante.

No entanto, as COPs seguem todas um roteiro previsível, que consiste basicamente na seguinte sequência de acontecimentos:



1 PLENÁRIA DE ABERTURA

é onde se dão as boas-vindas e se pede pressa aos delegados. Geralmente começam com uma fala preocupada do secretário-executivo da Convenção do Clima sobre a urgência e os impactos dramáticos e irreversíveis da mudança do clima; uma admoestação discreta sobre como temos sido incapazes de lidar com o problema até aqui; e um fecho esperançoso, na linha do "mas desta vez será diferente". O chefe de Estado ou governo do país-sede também fala, e em seguida os delegados dão seu recado inicial.

2 NEGOCIAÇÕES EM GRUPOS MENORES

Os negociadores se dividem em grupinhos e vão cada um para uma sala para discutir um tema específico (transparência, adaptação, finanças etc.). São os chamados "grupos de contato" ou "grupos spin-off". Cada grupo idealmente termina entregando uma proposta de texto consensual para compor o resultado final. Essas negociações duram até o final da primeira semana ou meados da última semana. Na prática, na maior parte das vezes elas terminam sem resolver os assuntos espinhosos.

3 SEGMENTO DE ALTO NÍVEL

Tudo o que os negociadores não conseguiram resolver é solucionado (esperamos!) pelos ministros, que chegam geralmente na quarta-feira da última semana, com mandato dos presidentes e premiês para desenrolar os nós finais e limpar colchetes particularmente complicados do texto (os colchetes marcam trechos do texto sobre os quais não há consenso).

4 PLENÁRIA FINAL

No último dia de reunião (geralmente é sexta-feira, mas pode ser sábado ou domingo), é apresentado o texto de consenso, ou o "acordo", bem como as outras decisões que a COP tenha produzido ao longo dos trabalhos e que definirão os próximos passos, novos processos ou complementarão o acordo principal.

A COP não é uma única reunião, mas várias, algumas já mencionadas. Além da Conferência das Partes, ocorrem no mesmo local os seguintes encontros:

CMA: O Encontro das Partes do Acordo de Paris. Seus participantes precisam se reunir para atualizar o progresso.

CMP: O Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (uma espécie de baile da saudade, já que o acordo na prática morreu, como veremos adiante).

SBSTA: Reunião do Corpo Auxiliar de Assessoramento Técnico. São cientistas e técnicos de governo encarregados de traduzir para a negociação as novidades da ciência do clima e traduzir em graus Celsius os compromissos propostos na COP.

SBI: Reunião do Corpo Auxiliar para Implementação. Se o SBSTA é composto pelos cientistas, o SBI tem os advogados. São eles que cuidam da aplicabilidade das decisões da COP no sistema internacional.

EVENTOS PARALELOS

Além das reuniões formais, as duas semanas de COP também são marcadas por dezenas de side events (eventos paralelos). Alguns deles são mais interessantes que a própria negociação.

Dentro das regras de ampla democracia da ONU, virtualmente qualquer organização observadora, país ou empresa dos grupos constituintes (grupos de organizações da sociedade civil) pode requisitar espaço para realizar um evento paralelo durante as COPs. Foi num desses eventos, por exemplo, que o Brasil anunciou a criação do que seria o Fundo Amazônia, em 2007. Em Copenhague, celebridades participavam de eventos paralelos concorridíssimos. Instituições de pesquisa e ONGs aproveitam a presença de jornalistas para lançar estudos novos e relatórios nos side events. Frequentemente esses eventos têm muita gente interessante para entrevistar – às vezes ministros e delegados, que estão via de regra mais à vontade nos side events do que nos corredores e nas salas de negociação. Greta Thunberg e Al Gore às vezes dão as caras.

E, para jornalistas, uma dica importante sobre os side events é: a concorrência diminui. Como são muitos e acontecem ao mesmo tempo, poucas vezes haverá multidões de outros repórteres no mesmo evento.

O calendário dos eventos paralelos é distribuído com antecedência nas COPs, então é possível antes de chegar à conferência fazer uma pré-seleção do que lhe interessa.



Ativista encara policiais em Copenhague, em 2009 (foto: Greenpeace)

QUEM É QUEM (E QUER O QUE) NAS NEGOCIAÇÕES

Quem tem família grande e já experimentou decidir algo consultando democraticamente cada membro (desde “o que vai ser no café da manhã?” ou “que passeio vamos fazer no sábado?”) sabe como essa tarefa pode ser complicada. Imagine agora negociar qualquer coisa entre 196 países: é impossível se cada um deles for consultado e puder opinar livremente.

A ONU sabe que isso não funciona. Portanto, as negociações são feitas por blocos. Na Convenção do Clima, os blocos são mais ou menos os mesmos de outras negociações multilaterais. Os países se agrupam conforme seu grau de desenvolvimento, conforme a geografia e, principalmente, conforme seus interesses. Dessa forma, fica mais fácil tomar decisões e definir posições.

OS PRINCIPAIS BLOCOS NEGOCIADORES NA UNFCCC SÃO OS SEGUINTES:

UNIÃO EUROPEIA

é ao mesmo tempo um bloco de 27 membros e um país. São os “legalistas” da Convenção: gostam de ver tudo no papel, de acordos legalmente vinculantes e que possam ser ratificados e implementados por seus Parlamentos. São a principal força “descarbonizante” do sistema internacional, tendo abraçado as energias renováveis por conta dos escassos recursos energéticos próprios.

UMBRELLA GROUP

Formado por EUA, Japão, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Rússia e Noruega. São a linha-dura do mundo industrializado, frequentemente tentando bloquear iniciativas que façam muitas concessões aos países emergentes. Os principais adversários do Protocolo de Kyoto – EUA, que não ratificou, Canadá, que ratificou e depois abandonou, e Austrália, que ameaçou não ratificar o acordo – integram esse bloco, que no entanto tem passado por transformações domésticas que o deixaram heterogêneo. A Noruega, apesar de petroleira, tem dado muito dinheiro aos países em desenvolvimento e proposto metas ambiciosas. Os EUA hoje, sob Biden, tentam ocupar a liderança europeia na descarbonização, arrastando os renitentes Japão e Canadá. E a Austrália, maior exportador de carvão do mundo, tem um governo negacionista e uma das piores metas para Paris. O Umbrella trabalha hoje sobretudo para borrar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR) e para tentar desviar a conversa sobre perdas e danos: os ricos não querem ter de indenizar países pobres pelo estrago que fizeram na atmosfera.

INTEGRIDADE AMBIENTAL (EIG)

Bloco formado por países da OCDE que não pertencem nem à UE, nem ao Umbrella (México, Coreia, Suíça, Lichtenstein e Mônaco).

O EIG se arroga o papel de ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, guiados pelo princípio que lhe dá nome – faz a defesa do crescimento verde e eventualmente age como uma linha auxiliar da UE na pressão por mais ambição.

G77 + CHINA

Apesar do nome, é formado por 133 nações em desenvolvimento, tão diversas entre si quanto a China, maior emissor do planeta, e o Haiti, um dos menores; a petroleira Arábia Saudita e a ambientalista Costa Rica. Sua principal bandeira é pressionar os países desenvolvidos a pagar mais para resolver a crise do clima e a fazer mais esforços. Insistem em manter a diferenciação entre ricos e pobres de Kyoto (Anexo 1 e não-Anexo 1) que os desenvolvidos tentam a todo custo borrar.

O G77 ESTÁ LONGE DE SER MONOLÍTICO E TEM AS PRÓPRIAS DIVISÕES INTERNAS, OU SUBGRUPOS:

PEQUENAS ILHAS (SIDS OU AOSIS)

Bloco formado por 40 nações insulares. Foram os países que mais pressionaram pela criação da Convenção do Clima, já que sua própria existência é ameaçada pelo aumento do nível do mar. Defendem as metas mais ambiciosas, como a fixação do limite de aquecimento global em 1,5ºC, e pressionam por mais dinheiro dos ricos e pelo mecanismo de perdas e danos.

LDCS (PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS)

São os pobres desta Terra, principalmente africanos, do Sudeste Asiático e da Oceania. O bloco é formado por 48 nações e atua principalmente nas questões de financiamento e adaptação.

BASIC

Brasil, África do Sul, Índia e China. São os gigantes do grupo, maiores emissores e mais industrializados, também chamados de "emergentes". Comportam-se ora como países desenvolvidos, ora como pobres, de acordo com a conveniência.

GRUPO AFRICANO (AGN)

Composto por 54 nações, defende os interesses da África subsaariana, em especial relacionados à adaptação, capacitação e alívio da pobreza e das vulnerabilidades climáticas.

ABU

Argentina, Brasil e Uruguai. O grupo tem o nome mais "fofo" das negociações (segundo eles mesmos) e foca em agricultura e em seu papel na mitigação e adaptação. Muito ativos em discussões do artigo 6, clamam por mecanismo similar ao MDL (especialmente o Brasil).

AILAC (ALIANÇA INDEPENDENTE DA AMÉRICA LATINA E CARIBE)

Formado em 2013 por países como Peru, Costa Rica, Colômbia e Chile, apresenta-se como uma "terceira via" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, de forma mais progressista que o BASIC.

GRUPO LIKE-MINDED DEVELOPING COUNTRIES (LMDC)

É formado por países da Alba, mais Paquistão, Egito, Malásia e Arábia Saudita, Líbia, Argélia, Belarus, Filipinas e outros, e conta com participação eventual de China e Índia. São a linha-dura do G77, influenciados pelo ideário do South Centre, um think-tank baseado na Suíça que faz a defesa dos países em desenvolvimento contra o que eles acham que é imperialismo ambiental dos países ricos – imposição de compromissos ambientais, sob ameaça de sanções comerciais, que minem o desenvolvimento dos pobres. Têm as CBDR como valor sacrossanto.

GRUPO ÁRABE

Formado por 22 membros da Liga Árabe, muitos deles produtores do petróleo e gás.

OUTROS GRUPOS

Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA),

países produtores de petróleo (OPEC), Coalizão dos Países de Florestas Tropicais (Coalition for Rainforest Nations, CfRN), Landlocked Developing Countries (LLDCs – países em desenvolvimento sem litoral), Central Asia, Caucasus and Moldava (CACAM) composta por seis países da Ásia[6].

OBSERVADORES

As organizações da sociedade civil têm presença garantida pela ONU em todas as negociações internacionais. Elas não negociam, mas fazem pressão sobre os diplomatas para que suas visões, preocupações e seus interesses estejam refletidos no texto. Entre os observadores estão as *constituencies*, os grupos de ONGs:

- **BINGO**, ONGs empresariais e industriais;
- **ENGO**, ONGs ambientalistas;
- **FARMERS**, ONGS de agricultores e pecuaristas;
- **IPO**, organizações de povos indígenas;
- **LGMA**, governos locais;
- **RINGO**, ONGs de pesquisa;
- **TUNGO**, ONGs sindicais;
- **WGC**, ONGs de mulheres e gênero;
- **YOUNGO**, ONGs da juventude.

Desde 2016 a UNFCCC também reconhece as *Faith Based Organizations* (FBOs – organizações religiosas); Education and Capacity Building and Outreach NGOs (ECONGO, ONGs de educação) e parlamentares.

Além disso, participam como observadores as organizações intergovernamentais, como a Agência Internacional de Energia, a Organização Meteorológica Mundial e o IPCC, e países que não são partes da Convenção do Clima.

As COPs têm sido marcadas também pela presença cada vez mais relevante da sociedade civil e de governos subnacionais, embora não tenham, formalmente, papel deliberativo e de negociação.

A sociedade civil vê nas COPs uma oportunidade de cobrar e expor temas e situações de injustiça relevantes a representantes dos seus governos que estarão lá presentes e também para divulgar suas demandas a pessoas de outros países.

Quanto aos governos subnacionais, estes se tornam cada vez mais relevantes em um cenário em que temas importantes permanecem travados em sucessivas COPs e no qual governos nacionais negacionistas buscam fragilizar a estrutura do regime internacional das mudanças climáticas. Neste sentido, representantes de governos locais têm assumido a responsabilidade de fazer aquilo que seus países se recusam ou estão pouco interessados em fazer. Neste aspecto, destaca-se a iniciativa We're Still In, composta por governos subnacionais, empresas e outras entidades americanas que correram a manifestar comprometimento com a ação climática quando o governo Trump indicou que sairia do Acordo de Paris.

5. Fontes: https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings ; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642344/IPOL_STU(2019)642344_EN.pdf e https://www.carbonbrief.org/interactive-the-negotiating-alliances-at-the-paris-climate-conference

PARA JORNALISTAS:
DO TÉDIO À ADRENALINA EM 14 DIAS

Assim como o roteiro das COPs é mais ou menos pré-definido, a cobertura jornalística também segue um ciclo. Ele varia bastante com a temperatura da COP: é mais previsível nas chamadas COPs de meio-termo, que servem mais para arredondar pontos já acordados. Em conferências de onde se espera grandes acordos, como Copenhague e Paris, ou nas quais chefes de Estado importantes são esperados, como Glasgow, qualquer coisa pode acontecer.

PRIMEIRA SEMANA: MARCHA LENTA

De modo geral, o começo da COP é morno: os negociadores ainda estão sondando o terreno e pouca coisa substantiva acontece. Nesses primeiros dias, escrever sobre a negociação é quase garantia de aborrecer seu leitor/espectador, com o risco altíssimo de você ter que desmentir a si mesmo no dia seguinte, já que todos os assuntos estão no ar (uma frase se ouve muito dos diplomatas é que “nada está resolvido até que tudo esteja resolvido”).

É o momento de procurar assunto fora das salas de negociação. Um bom lugar para começar são os eventos paralelos: sempre haverá um cientista top, um empresário ou uma celebridade que você sempre quis entrevistar e que estará em um desses eventos. Há protestos da sociedade civil para cobrir; há estudos científicos e relatórios despencando a rodo.

Não conseguiu ir a um evento por conflito de horário com outro? Seus problemas acabaram: frequentemente, eventos importantes são seguidos por ou precedidos de entrevistas coletivas. Não deu para ir ao evento? Acompanhe a coletiva – e vice-versa. Procure personagens interessantes, ângulos novos, boas histórias para contar. E não ligue tanto assim para a negociação.

Claro, há exceções: em Copenhague, o texto “secreto” da presidência dinamarquesa vazou logo nos primeiros dias, causando rebu entre os negociadores e mais ou menos definindo o rumo da COP.

SÁBADO: FESTA (AI, QUE SAUDADE)

No final da primeira semana, há o indefectível momento de catarse coletiva: o sábado. Há quem tire o dia de sábado para fazer entrevistas com pessoas que passaram a semana enfurnadas em negociações e que estarão mais à vontade para conversar.

O sábado à noite é quando acontece a festa das ONGs. Muitas relações (com fontes) se constroem entre drinks durante a festa. Dificilmente será o caso em Glasgow, onde quem fará a festa em caso de aglomeração será a variante Delta.

SEMANA DO COLCHETE

Na segunda-feira, o clima muda completamente. O foco na negociação passa a ser quase total. Alguns grupos de contato encerram seus trabalhos, e textos oficiais (ou quase) começam a sair. É quando ficam claros os conflitos e a dimensão do que ainda precisa ser resolvido até o final da semana.

Na quarta-feira chegam os ministros, e a cobertura passa a ser um sem-fim de entrevistas coletivas, briefings de delegações, briefings das ONGs, documentos vazados e conversas de corredor. Será assim até a apoteose, na sexta-feira (ou na madrugada de sábado, ou no domingo), quando o resultado da COP será fechado (ou não). Prepare-se para trabalhar 14 horas ou mais todos os dias na segunda semana.

ORGANIZAÇÃO

Na verdade, é muito fácil cobrir uma COP. A agenda do dia estará disponível no site da UNFCCC (**www.unfccc.int**) e no aplicativo Negotiator, disponível para Android e iPhone, todos os dias de manhã, bem como os documentos oficiais eventualmente produzidos na véspera. Você já saberá ao chegar ao local do evento quais são as discussões acontecendo naquele dia.

A agenda de briefings à imprensa também é divulgada com antecedência. Todos os grandes atores dão coletivas frequentes. A Climate Action Network (CAN), que representa mais de mil entidades ambientalistas e de direitos humanos, faz briefings diários. Alguns jornalistas cobrem COPs quase sem sair da sala de entrevistas coletivas.

Há três leituras diárias obrigatórias: o **Earth Negotiations Bulletin**, que informa de maneira absolutamente objetiva o que aconteceu no dia anterior em todas as salas de negociação, o **Eco**, o boletim diário da CAN, que dá a visão das ONGs sobre os acontecimentos, e o boletim da **Third World Network**, com a visão da sociedade civil dos países em desenvolvimento. Todos os dias, às 18h, a CAN também distribui o *Fossil of the Day*, um antiprêmio dado aos países que mais bloquearam as negociações.

O resto da cobertura fica por conta dos corredores. É impossível exagerar a importância das conversas de corredor e de cafeteria para entender o que está realmente acontecendo a portas fechadas na COP. Todos os negociadores param para um café em algum momento – é a hora de abordá-los. Jogos, trapaças e conchavos também são forjados nos corredores.

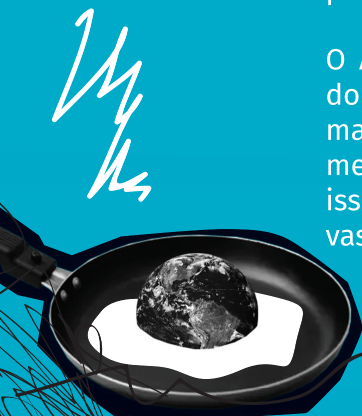


Ato na COP22, em Marrakech (foto: Claudio Angelo/OC)

O ACORDO DE PARIS: O QUE MUDOU?

Até o nome do Acordo de Paris foi motivo de muita negociação. Não se sabia se esse documento se chamaria *acordo, protocolo, acordo de implementação*, e houve quem quisesse que ele fosse apenas uma decisão da COP em vez de um tratado jurídico internacional. Mas no fim das contas prevaleceu o termo "Acordo" de Paris por ser menos ameaçador, mais "transacional", enquanto ainda retém o significado de um pacto internacional legalmente vinculante com a finalidade de ajudar a implementar os objetivos da Convenção do Clima – a saber, evitar que o planeta frite.

O Acordo de Paris representa uma atualização do regime global de combate à mudança do clima. Ele reajusta as obrigações legais dos países membros da UNFCCC que aderirem. Mas não é só isso. Algumas mudanças foram bem significativas e foram além do previsto.



Ainda que esteja vinculado ao guarda-chuva da UNFCCC o Acordo de Paris é um tratado internacional autônomo. Ou seja, ele tem suas próprias obrigações, seu próprio regulamento, órgãos e processo de tomada de decisão. Em outras palavras, o Acordo de Paris tem sua própria agenda e sua própria "COP", que é chamada de "CMA". Isso significa que, **todo ano, os países membros da UNFCCC que também são membros do Acordo de Paris têm mais essa agenda de tomada de decisões.**

O tratado anterior, o Protocolo de Kyoto – que também foi uma espécie de instrumento de implementação da UNFCCC assim como o Acordo de Paris –, ainda tem uma agenda de tomada de decisões. Embora seu período de compromisso tenha terminado em 2020, o velho pacto do clima seguirá vivendo uma existência zumbi até que os países adotem alguma decisão que o encerre formalmente.

A partir de agora, a agenda que importa mesmo é a de Paris. E em Paris as coisas funcionam assim:

1 TODO MUNDO ENTRA NA DANÇA: RICOS E POBRES SÃO OBRIGADOS A ADOTAR METAS

A Convenção do Clima, aquela do Collor, consagrou uma divisão binária do mundo entre nações ricas e pobres. Isso foi levado tão a sério que, na época da assinatura da Convenção, foi feita uma lista com todos os países considerados *industrializados*. Era o chamado "Anexo 1" da UNFCCC. Os que ficaram de fora da lista foram considerados países ainda em *desenvolvimento*, e, portanto, "não-Anexo 1".

Além disso, ainda havia o Anexo 2, que considerava os mesmos **países do Anexo 1 menos os membros do ex-bloco socialista**, que tinham uma situação de desenvolvimento peculiar – as chamadas *economias em transição*.

Ao longo de todo o texto da Convenção, as obrigações, direitos e deveres são atribuídos ou (i) a países do Anexo 1, ou (ii) a países do Anexo 2, ou (iii) a países que não pertencem a nenhum desses Anexos, ou (iv) são comuns a todos os países. Por exemplo, todos os países devem formular e implementar programas que contenham medidas de mitigação climática. Mas **apenas países do Anexo 1 devem efetivamente limitar suas emissões**, adotando políticas nacionais com o objetivo de retornar suas emissões aos níveis de 1990, mensurando-as e comunicando-as à UNFCCC. Isso foi consagrado no Protocolo de Kyoto, que estabelecia a meta (pífia) de corte de 5,2% das emissões em relação a 1990 apenas para o Anexo 1.

Embora o mundo não seja mais o de 1990 e alguns países em desenvolvimento hoje emitam mais gases de efeito estufa do que alguns países desenvolvidos (a China emite mais que os EUA, o Brasil emite mais que o Japão), as emissões históricas e *per capita* são maiores no norte do planeta. Os países desenvolvidos tentam suavizar o chamado princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR, na sigla em inglês), a fim de obrigar os países emergentes a assumir um quinhão maior da obrigação de corte de emissões globais. Os países em desenvolvimento, por sua vez, resistem a assumir essa conta, argumentando que erradicar a pobreza é sua maior prioridade. **Essa briga eterna se refletiu no texto de Paris.**

Se na Convenção e em Kyoto os compromissos de corte de emissões eram diferenciados entre países de acordo com a lista a que pertenciam, **Paris foca em um único compromisso de mitigação aplicável a todos: a NDC.**

A NDC é o mais importante compromisso que cada país tem em termos de mitigação climática no Acordo de Paris. Ela permite calibrar os compromissos atribuídos aos países, que passam a ser elaborados a partir das circunstâncias nacionais de cada país, auto atribuída por eles mesmos ("de baixo para cima" /"*bottom-up*"), em vez de serem determinados ou quantificados objetivamente a partir de uma categoria – desenvolvido ou *em desenvolvimento, Anexo 1 ou Não-anexo 1* – e/ou de decisão consensual dos demais países.

② NOVA VISÃO SOBRE DIFERENCIAÇÃO: COM GRANDE PODER VEM GRANDE RESPONSABILIDADE

Nos mais de 28 anos em que a Convenção do Clima está em vigor o mundo mudou bastante, mas uma coisa permanece sagrada: as chamadas CBDR, ou o princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas acordado em 1992 no Rio de Janeiro.

A lógica desse princípio é simples e justa. Os países desenvolvidos, que se industrializaram antes, contribuíram mais para a concentração atual de gases de efeito estufa na atmosfera e o aquecimento dela resultante. Além disso, os países desenvolvidos também usufruíram dos benefícios do desenvolvimento econômico proporcionado pela industrialização. Enquanto isso, os países em desenvolvimento, que se industrializaram tardiamente, contribuíram pouco para o aquecimento global visto hoje, como também tem capacidade limitada para responder a essa crise climática.

Essa diferenciação, portanto, leva em consideração aspectos de responsabilidade histórica e de equidade, reconhecendo que países em desenvolvimento ainda têm outros desafios prioritários, como a erradicação da pobreza.

Na UNFCCC, diferenciação é levada a sério e é multiuso: há categorias de países diferenciadas, obrigações diferenciadas, obrigações condicionadas ao recebimento de financiamento, condições mais favoráveis de prazo e forma no cumprimento das obrigações para países com menos responsabilidade e por aí vai.

Com o passar do tempo, porém, o crescimento econômico acelerado de países como a China e o salto nas emissões das economias emergentes acrescentou tons de cinza à CBDR. O princípio ficou conhecido como *responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades (CBDR-RC).* Para voltarmos à analogia com os gibis da Marvel do início deste volume, passou a valer a máxima do tio do Homem-Aranha: “Com grande poder vem grande responsabilidade”. Não dava para continuar tratando China, Índia e Brasil, que têm recursos para se adaptar e capacidade de combater emissões, do mesmo jeito que Burkina Faso e Haiti, dois dos países mais pobres do mundo. Os países ricos passaram a pressionar pelo abandono da visão “bifurcada” que divide o mundo de forma simplista entre países *desenvolvidos e em desenvolvimento*, e uma releitura da implementação do princípio CBDR-RC a partir de um olhar para as circunstâncias nacionais diferenciadas de cada um dos países.

Isso levou a mudar mais uma vez a redação do princípio, agora chamado *responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades **à luz das circunstâncias nacionais***. Essa expressão se repete ao longo de todo o Acordo de Paris.

Do ponto de vista prático, isso significa que nas obrigações do Acordo de Paris não se assume de cara que os países sejam suscetíveis a tratamento diferenciado mais benéfico: eles devem reivindicar essa condição, **justificando-a a partir de suas circunstâncias nacionais** (e é claro que os emergentes vêm usando essa desculpa para receber recursos dos ricos e ter metas mais frouxas). Por outro lado, Paris não deixa de prever que os países desenvolvidos devem continuar “liderando” a resposta global à ação climática, e assim possuem algumas obrigações adicionais diferenciadas, em especial a obrigação de financiar os países em desenvolvimento. Tudo muito frouxo e pronto para dar briga, como vem dando.

③ LONG-TERM TEMPERATURE GOAL: A META QUE NÃO QUEREMOS ALCANÇAR (ARTIGOS 2 E 4)

Como você já viu lá atrás, a Convenção do Clima tinha o objetivo de evitar a tal “interferência perigosa” da humanidade no sistema climático. Em 1992 ninguém tinha ideia de qual aquecimento global se qualificaria como “perigoso”. Hoje sabemos que não existe dose segura de aquecimento global, mas o Acordo de Paris usou alguma ciência e alguma arbitrariedade política para decretar que, a partir de 2ºC de elevação da temperatura média global em relação à era pré-industrial, os impactos se tornariam muito difíceis de manejar. Portanto, em seu artigo 2, o tratado do clima estabelece a meta de *“manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2ºC em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1.5ºC em relação aos níveis pré-industriais”.*

Chegar a um consenso sobre esses números não foi fácil. Desde 2009, em Copenhague, os países-ilhas vinham pressionando para que a meta fosse mais rígida: limitar o aquecimento em 1,5ºC. Em Paris, uma coalizão inédita entre nações insulares, EUA e Europa fez com que o 1,5ºC constasse do texto como um “na volta a gente compra”, para agradar às pequenas ilhas. Ao mesmo tempo, permitir um aquecimento de 2ºC era demais, então diplomatas brasileiros deram um jeitinho e enfiaram um vago “bem abaixo de 2ºC” na redação final.

Paris encomendou ao IPCC, o painel do clima da ONU, um relatório sobre impactos de um aquecimento de 1,5ºC para saber se a meta mais ambiciosa (e difícil de atingir) faria alguma diferença no mundo. Os cientistas mostraram que sim. Essa diferença de meio grau faria ilhas do Pacífico desaparecerem, aumentaria as chances de colapso do manto de gelo da Antártida e agravaria demais as secas no Nordeste do Brasil. A meta “oficiosa” do Acordo de Paris acabou sendo assumida como a real pela UE e pelos EUA de Joe Biden.

O IPCC diz que, para termos mais de 66% de chance de permanecer abaixo de 1.5°C, precisaremos limitar nossas emissões em 1 trilhão de toneladas de CO_2 desde a era pré-industrial até o final dos tempos (hoje emitimos 52 bilhões por ano). Como já gastamos 2.390 bilhões de toneladas, para termos 67% de chance de manter o aquecimento em 1,5ºC só podemos emitir mais 400 bilhões ne toneladas, ou o equivalente a menos de oito anos de emissões atuais[7].

Para orientar os países a promoverem suas estratégias de mitigação de forma consistente com essa meta de temperatura global, o artigo 4º do Acordo de Paris traz o seguinte texto:

> *"A fim de atingir a meta de longo prazo de temperatura definida no Artigo 2º, as Partes visam que as emissões globais de gases de efeito de estufa atinjam o ponto máximo o quanto antes, reconhecendo que as Partes países em desenvolvimento levarão mais tempo para alcançá-lo, e a partir de então realizar reduções rápidas das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com o melhor conhecimento científico disponível, de modo a alcançar um* ***equilíbrio entre as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade deste século****, com base na equidade, e no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza."(Art. 4.1)*

Além das NDCs, cada país pode apresentar estratégias de longo prazo (*long-term strategies*, LTS), considerando esse horizonte temporal de 2050. Embora as estratégias de longo prazo sejam fundamentais para calibrar os ciclos de corte de emissões do acordo, sua apresentação não é obrigatória. De qualquer forma, a decisão que implementou o Acordo de Paris estimulou os países a comunicarem tais estratégias até 2020.

7. IPCC AR6, WG 1, Summary for Policymakers 2021. Disponível em www.ipcc.ch.

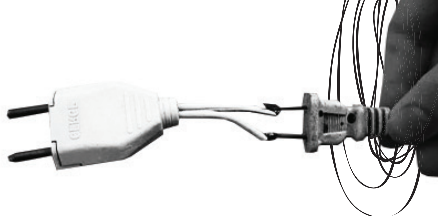
④ CONSAGRAÇÃO DA CIÊNCIA: ENTRE OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO

Quando a UNFCCC foi assinada, não havia ainda um grau alto de convicção científica sobre as causas humanas do aquecimento global e seus efeitos.

Essa incerteza levou à necessidade de prever de maneira explícita na Convenção o chamado princípio da precaução, que dispõe que os países *"devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos"* e que *"quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas".*

De lá pra cá, a ciência evoluiu, e hoje, na era de Paris, sabemos exatamente em que nível o aumento da concentração de GEE e o aquecimento da Terra causa perigo para a humanidade. Como visto, o próprio objetivo do artigo 2a do Acordo de Paris parte da premissa de uma certeza científica quanto aos níveis de aquecimento global que representam "ameaças de danos sérios ou irreversíveis".

Nesse contexto em que não há dúvidas sobre a relação de nexo de causalidade de uma conduta que pode gerar um dano ambiental, fala-se em princípio da prevenção. O princípio é utilizado, por exemplo, para justificar o controle de substâncias poluentes e tóxicas, impondo restrições e obrigações aos governos e àqueles que a manejam, que tem o dever de prevenir danos ambientais. Assim a evolução da ciência climática mostra que controlar os gases de efeito estufa, e seus hoje largamente conhecidos impactos, é também uma questão de prevenção de danos ambientais, e/ou mais especificamente de **danos climáticos**.



⑤ A NDC: GAMBIARRA OU IDEIA GENIAL?

A origem das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sua sigla em inglês) antecede o Acordo de Paris. Em 2011, em Durban, foi decidido que um novo regime de clima que substituiria o Protocolo de Kyoto (cujo primeiro período de compromisso expirava em 2012, sendo que um segundo período de compromisso seria estendido de 2013 a 2020) envolveria todos os países, não apenas os do Anexo 1. Em 2013, na COP de Varsóvia, criou-se a figura das INDCs *(Intended Nationally Determined Contributions*) para maximizar o engajamento de todos os países nos esforços de mitigação enquanto um novo acordo internacional, a ser iniciado em 2020, seria negociado. As Partes da Convenção foram convocadas a apresentar cada uma a sua INDC até o ano de 2015, ano também designado para que se atingisse um novo acordo global de clima. Funcionou: o engajamento dos países na apresentação de INDCs até 2015 foi bastante expressivo.

Quando o Acordo de Paris foi assinado, manteve-se a mesma lógica de chamar os compromissos individuais dos países de "contribuições" nacionalmente determinadas, com a diferença de que a apresentação das contribuições no âmbito do Acordo de Paris reflete uma obrigação, e não mera "intenção".

Para aderir ao Acordo de Paris, o país interessado deveria então submeter uma NDC. Foi facultado aos países inclusive apresentar a mesma INDC que já havia sido submetida.

Mas o que são contribuições nacionalmente determinadas? Qual é o status legal de uma "contribuição"? Não soa muito como uma "obrigação", não é mesmo? Na verdade, existe, sim, uma obrigação legal – ou legalmente vinculante, como se diz no jargão jurídico – por trás disso. Os países que aderem ao Acordo de Paris têm a obrigação legal de ter uma *contribuição* em termos de mitigação climática para somar aos esforços coletivos de descarbonização global e atingir os objetivos do Acordo de Paris.

Mais especificamente, os países têm a obrigação de *elaborar, comunicar, manter e revisar* sucessiva e progressivamente essa sua *contribuição*, que é assim definida por determinação dos próprios países, e, portanto, *nacionalmente determinada*. Em outras palavras, o Acordo de Paris requer que cada um dos países participe das ações necessárias ao combate global à mudança do clima, **mas cabe a cada um dizer como vai participar**. Essa abordagem de baixo para cima permitiu uma adesão maciça (e em tempo recorde!) dos países ao Acordo Paris: afinal, para aderir, bastava apresentar uma contribuição "justa e ambiciosa", conforme os critérios de justiça e ambição de cada país.

Diferentemente dos compromissos de Kyoto, que eram impostos aos países, as NDCs funcionam mais como rachar a conta num bar: cada país aporta seus compromissos conforme o que acha que consumiu e quanto tem no banco. Em diplomatês, isso é conhecido como *pledge-and-review*, ou seja, você promete uma coisa e depois vê se a conta fecha. Como veremos adiante, assim como no bar, isso nunca ocorre.

A NDC não parece lá ser um compromisso muito robusto do ponto de vista internacional; afinal, é uma contribuição determinada nacionalmente, sem nenhuma ingerência da comunidade internacional, ainda que os países tenham a obrigação de justificá-la.

Mas justamente por ser determinada de forma soberana pelo país é que se cria uma premissa de que a construção dessa contribuição deva ser feita de forma participativa pelos atores no nível nacional. E é muito mais fácil a sociedade de cada país fiscalizar o próprio governo do que a comunidade internacional tentar cobrar a implementação das metas.

Só o tempo vai dizer se essa gambiarra da NDC vai dar certo, mas a litigância climática doméstica contra governos para questionar NDCs fracas ou o descumprimento das obrigações nelas estabelecidas já está acontecendo por aí – no Brasil inclusive[8].

6 COMO FUNCIONA ESSA TAL NDC? (ARTIGOS 3 E 4)

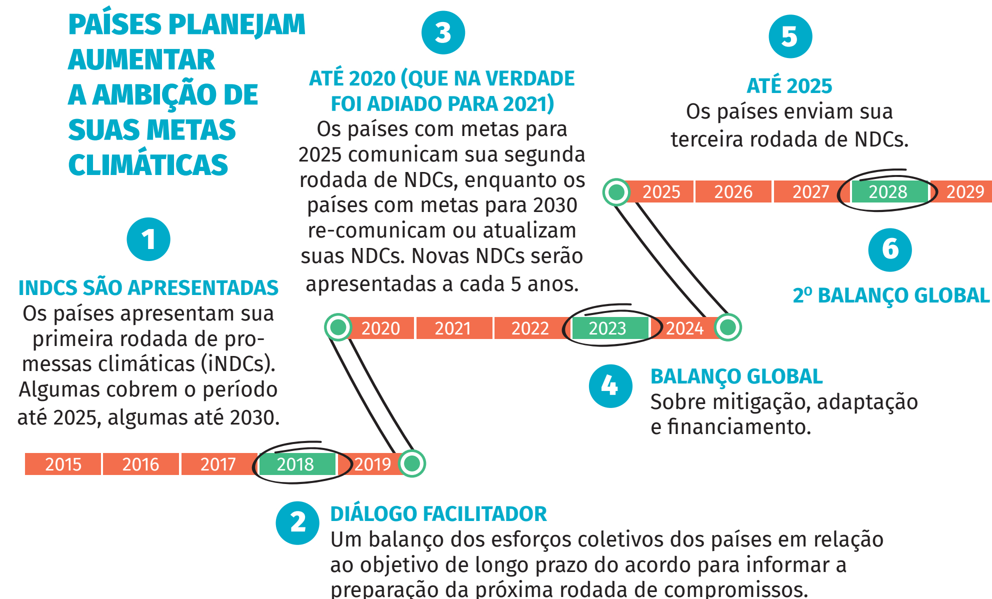
Agora todos os países têm obrigações, criadas por eles mesmos de acordo com as suas capacidades e circunstâncias nacionais, para cumprir o objetivo do Acordo de Paris de estabilizar a temperatura da Terra e evitar o colapso da civilização.

O acordo ainda prevê um **mecanismo de ajuste progressivo da ambição**, apelidado em inglês de *ratchet* ou, numa tradução livre, "catraca". Ele requer que os países apresentem sucessivas novas NDCs a cada cinco anos, sendo que, a cada ciclo, as NDCs devem ser mais robustas e ambiciosas.

As NDCs apresentadas por ocasião da adesão do pais ao Acordo de Paris podiam ter uma dimensão temporal de cinco ou dez anos contados a partir do ano de 2020: ou seja, prazos de até o ano de 2025 ou até 2030.

Para dar continuidade ao ciclo de renovação de NDCs, a decisão de implementação do Acordo de Paris (Decisão 1/CP.21) determinou que os países que tivessem apresentado NDCs com metas apenas até 2025 deveriam apresentar uma nova NDC em 2020, e a cada cinco anos depois disso. Já os que tivessem metas com prazo até 2030 poderiam re-comunicar ou atualizar as suas NDCs. Isso corresponde ao ciclo de revisão de NDCs do Acordo de Paris, que conseguimos ver melhor no gráfico ao lado:

8. https://www.oc.eco.br/jovens-processam-governo-por-pedalada-climatica/



Há desafios, contudo, de padronização da submissão e compatibilização das NDCs.

Em 2015, quando os países foram chamados a apresentar suas INDCs, foi-lhes dada toda a liberdade para que cada um apresentasse seu compromisso de acordo com as suas possibilidades e capacidades. Essa liberdade, porém, resultou em NDCs muito diferentes entre si e difíceis de serem comparadas e compatibilizadas. Para seguir na metáfora do bar, alguns querem pagar a conta em reais, outros em dólar, outros em notas promissórias, selos antigos ou em troca de serviços.

Um dos problemas de padronização é justamente os diferentes prazos das NDCs – com horizontes de 5 e 10 anos. O Acordo de Paris prevê a necessidade de chegar a uma definição sobre "prazos comuns" (*common time-frames*) de duração das NDCs

aplicáveis para todos os países. As posições se dividem, com alguns países, como o Brasil (que aqui joga um papel construtivo) defendendo ciclos de cinco anos – para não "travar" metas ruins por períodos prolongados, já que quanto mais curto o ciclo maior a chance de aumento de ambição -; e outros países, como a China, que têm um sistema energético mais difícil de rearranjar (a metáfora mais usada sobre a China é manobrar um transatlântico), preferindo ciclos de dez anos.

O ano de 2020, o primeiro ciclo do "mecanismo de catraca", chegou. Ou seja, países com metas até 2025 deveriam apresentar uma nova NDC e os países com meta até 2030 deveriam ao menos submetê-las novamente. Mas 2020 foi também o primeiro ano da pandemia do COVID-19, o que implicou no adiamento da COP26. Com isso, alguns países entenderam que esta obrigação perante a UNFCCC também havia sido adiada, atrasando um pouco o processo. De acordo com a UNFCCC, em julho de 2021, 113 países haviam submetido NDCs novas ou atualizadas, um número ainda bem abaixo das 191 partes do Acordo.

Pior do que usar meios de pagamento diferentes é que desde 2015 o garçom vem avisando que a conta não fecha. Quando o Acordo de Paris foi assinado, a soma da ambição de todas as INDCs levaria o mundo a um aquecimento superior a 3ºC. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, esse quadro não havia mudado até 2019: a ambição coletiva das NDCs tal qual estavam propostas precisaria quintuplicar para deixar o planeta no rumo de 1,5ºC[9].

A UNFCCC fez um relatório-síntese das NDCs apresentadas até julho de 2021, incluindo 86 NDCs novas ou atualizadas. A avaliação deles foi de que a ambição em geral aumentou, com mais objetivos numéricos claros, com previsões de mitigação de todos os setores e uma maior inclusão de esforços de adaptação e seus benefícios para mitigação, além contar com metas relacionadas à transição para economias de baixo carbono. A má notícia é que a conta segue não fechando: o aumento de ambição das novas NDCs equivale a menos de 12%, o que ainda deixa o mundo no rumo de um aquecimento de 2,7ºC neste século.

9. UNEP, Emissions Gap Report 2020.
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/34438/EGR20ESE.pdf?sequence=25



7 A "MÃO INVISÍVEL" DO CARBONO: O ARTIGO 6 E OS MERCADOS

O artigo 6 do Acordo de Paris apresenta três instrumentos para permitir que os países possam cooperar entre si na implementação de suas NDCs. Implementar esses compromissos pode ser mais fácil, barato e eficiente se feito de forma conjunta. Assim, o propósito do artigo 6 é fomentar uma maior ambição dos países para atingimento dos objetivos do Acordo de Paris e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento sustentável e a integridade ambiental.

Dois desses instrumentos são de mercado. O primeiro deles – previsto nos parágrafos 6.2 e 6.3 – consiste na possibilidade de os países comercializarem seus "resultados de mitigação", por meio de unidades denominadas "resultados de mitigação internacionalmente transferidos" (ITMOs, na sigla em inglês). Ou seja, um país pode vender suas reduções de emissões que sejam excedentes àquilo de que ele precisa para cumprir sua NDC, de modo que outro país possa se beneficiar desses resultados e contabilizá-los no cumprimento de sua própria NDC.

Neste instrumento, o papel do acordo é estabelecer diretrizes robustas para contabilizar as transferências entre as partes e garantir "integridade ambiental", cabendo às partes compactuar o formato em que desejam cooperar – o que pode se dar, por exemplo, por meio de conexão entre seus mercados de carbono domésticos.

Um aspecto importante é evitar que tais “resultados de mitigação” sejam contabilizados tanto na NDC do país vendedor quanto na do país comprador, fenômeno conhecido como “dupla contagem”. Para isso, o país que transfere os resultados deve fazer os devidos ajustes correspondentes em seu balanço de emissões e relato de progresso no cumprimento da NDC – informações que deverão ser apresentadas no âmbito das obrigações de transparência do Acordo de Paris. Assim, se o Brasil vender aos Estados Unidos 1 milhão de toneladas de CO_2 em créditos, por exemplo, precisará aumentar a ambição de sua NDC em 1 milhão de toneladas.

O segundo instrumento de mercado está previsto nos parágrafos 6.4 a 6.7, e corresponde a um mecanismo baseado em projetos de mitigação tanto de atores públicos quanto privados, certificados e validados por um órgão supervisor constituído dentro do Acordo de Paris. Os créditos gerados por esses projetos devem se referir a reduções de emissão **adicionais**, ou seja, além das que aconteceriam caso não houvesse este incentivo. Uma parte das receitas das transações desse mecanismo, que ficou também conhecido como Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS), deve ser utilizada para cobrir despesas administrativas e apoiar ações de adaptação nos países mais vulneráveis à mudança do clima, a chamada repartição de fundos (ou *share of proceeds*, “SOP”, em inglês).

O MDS é referido como sucessor do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto, mas há diferenças importantes entre ambos. A principal é que no MDL apenas o país comprador possuía metas de redução de emissões no âmbito da UNFCCC. Isso muda no contexto dos Acordo de Paris, pois todos os países agora possuem metas, as NDCs. Portanto, há uma preocupação expressa no parágrafo 6.5 em evitar que “reduções de emissões” resultantes deste mecanismo sejam utilizadas para demonstrar o cumprimento da NDC da Parte anfitriã, caso sejam utilizadas pela Parte compradora para cumprir suas metas. Soa familiar, certo? O parágrafo 6.5 assim também veda a “dupla contagem” que mencionamos antes. Logo, aqui também se faz necessário que o país anfitrião realize os ajustes correspondentes para descontar tais resultados do desempenho de cumprimento da NDC.

Essa é uma das questões mais controversas e que têm impedido o avanço das negociações, inclusive por uma posição contrária do Brasil, que alega, entre outras coisas, que tais ajustes não seriam necessários uma vez que o mecanismo só certifica reduções de emissão adicionais à NDC. Seguir por essa lógica, contudo, estimularia os países a formularem NDCs pouco ambiciosas, pois isso significaria maior potencial de créditos de carbono “adicionais à NDC”, e que ainda não precisariam passar por ajustes correspondentes. Veja que, sem os ajustes correspondentes, essas reduções de emissões vão ser visíveis no inventário de emissões que o país apresentar à UNFCCC. Logo, o país vai se beneficiar desses resultados, ao mesmo tempo em que outro país comprador também estará atribuindo seus resultados de NDC com base nos mesmos créditos de carbono.

Outro ponto importante é a introdução do princípio da “mitigação geral das emissões globais” (OMGE, na sigla em inglês). Isso significa que a mitigação gerada deve ir além de promover compensação de emissões de um local para outro, no chamado jogo de “soma zero”, mas sim deve ser capaz de promover reduções de emissão efetivas para o planeta. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de um mecanismo de desconto ou cancelamento de uma porção dos créditos de carbono gerados para que sejam “reservados” para a atmosfera, ou seja, créditos que não poderão ser contabilizados na NDC de nenhum país.

Por fim, nem todos os países acreditam que mecanismos de mercado deveriam fazer parte das ferramentas para combater a crise climática. Respondendo às diferentes visões das Partes, o Acordo de Paris reconhece que os países também

podem cooperar para aumentar a ambição de formas que não envolvam qualquer comercialização de resultados de mitigação, como pelo intercâmbio de informações e experiências. Isso é expresso no parágrafo 6.8, que prevê também a adoção de medidas integradas, holísticas e equilibradas para auxiliar as Partes na implementação de suas NDCs.

O artigo 6 foi um dos últimos pontos a serem acordados na COP21, surpreendendo muitos que já não esperavam que um consenso em relação a instrumentos de mercado de carbono fosse possível. Fazer um mercado de carbono verdadeiramente global como esse, entre países com metas, circunstâncias nacionais e de desenvolvimento tão distintas, é um desafio gigantesco. Muitas das divergências foram varridas pra debaixo do tapete por meio de uma linguagem ambígua. Mas não durou muito: as divergências ressurgiram durante as negociações após Paris. Depois de esforços significativos em Madri, espera-se que na COP26, os países finalmente cheguem a um consenso.

8 A HORA E A VEZ DA ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

No regime internacional de mudanças climáticas, adaptação significa "o processo de ajuste ao clima real ou esperado e seus efeitos" (IPCC, 2014). São muitas as formas de adaptação climática e elas são essenciais para que possamos manter qualidade e expectativa de sobrevivência.

A resiliência, por sua vez, representa "a capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ambientais de lidar com um evento, tendência ou distúrbio perigoso, respondendo ou reorganizando-se de forma a manter sua função essencial, identidade e estrutura, enquanto preserva a sua capacidade de adaptação, aprendizagem e transformação" (IPCC, 2014).

Ainda que a UNFCCC reconheça a vulnerabilidade de alguns países aos efeitos da mudança climática, e preveja obrigação de os países cooperarem na preparação para se adaptar a esses impactos, o regime claramente sempre teve um caráter mais centrado na mitigação. Na medida em que os impactos climáticos foram se intensificando e a ciência do clima foi avançando, a agenda da adaptação foi ganhando força.

No Acordo de Paris, a adaptação finalmente conquistou o seu espaço de destaque e foi tratada de forma mais equilibrada em relação à mitigação. Ela está presente entre os objetivos do Acordo de Paris no artigo 2:



(b) aumentar a capacidade de adaptação aos impactos da mudança climática e promover a resiliência e um desenvolvimento de baixa emissão de GEEs.

O artigo 3 também estabelece que as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) deverão conter componentes de esforços de adaptação do país.

Além disso, ela possui seu próprio artigo dedicado ao tema – o artigo 7.

O artigo 7 traz várias inovações na gestão da adaptação climática no âmbito da UNFCCC. A primeira delas é o estabelecimento também de uma espécie de "meta global de adaptação", para aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima, no contexto da meta de temperatura do Artigo 2.

Outro destaque do artigo 7 é a criação de um novo instrumento de relato chamado **"comunicação sobre adaptação"**, pelo qual os países – sobretudo países em desenvolvimento – incluam suas prioridades, necessidades de implementação e de apoio, planos e ações de adaptação.

A comunicação sobre adaptação será atualizada periodicamente e deve ser inscrita em um registro público mantido pelo secretariado da UNFCCC, à semelhança do registro público para inscrição das NDCs dos países.

A linguagem do artigo 7 de uma forma geral é mais permissiva e exortatória, pois a adaptação é um problema de interesse mais doméstico do que global (embora sem adaptação a mudança do clima possa levar a crises de refugiados).

O artigo 7, assim, reconhece a urgência da adaptação, especialmente nos países em desenvolvimento, e ressalta a importância de proteger pessoas e ecossistemas. Ao mesmo tempo, reconhece que as medidas de adaptação deverão seguir uma abordagem "que responda a questões de gênero, seja participativa e plenamente transparente, levando em consideração grupos, comunidades e ecossistemas vulneráveis" bem como orientada "pelo melhor conhecimento científico disponível e, conforme o caso, pelos conhecimentos tradicionais, conhecimentos dos povos indígenas e sistemas de conhecimentos locais, com vistas a incorporar a adaptação às políticas e ações socioeconômicas e ambientais relevantes, conforme o caso".

9 PERDAS E DANOS: AQUI SE FEZ, AQUI SE PAGA (ARTIGO 8)

O que fazer com os efeitos do aquecimento global aos quais já não é possível se adaptar, como os estragos causados por ciclones e outros eventos extremos que atingem principalmente os países pobres? Quem deve pagar por isso? O que fazer com as populações que precisam migrar em virtude desses danos, os chamados "refugiados do clima"?

As "perdas e danos" podem ser causadas, por exemplo, por secas, desertificação, degradação do solo e florestas, ondas de calor, e outros eventos climáticos extremos, sejam desastres ou os chamados eventos de evolução lenta, como a elevação do nível do mar.

Desde 1991, os países membros da AOSIS (Alliance of Small Island States) debatem perdas e danos no âmbito da UNFCCC para buscar soluções e possíveis formas de responder aos impactos catastróficos que tais regiões, as mais vulneráveis, teriam com as mudanças climáticas.

Em 1992 chegaram a propor que um fundo econômico ajudasse financeiramente tais países a lidar com as consequências da elevação do nível do mar e outros impactos destrutivos, mas não foi incluído no texto final da Convenção-Quadro.

Vinte anos mais tarde, na COP de Varsóvia, em 2013, foi criado um mecanismo internacional para tratar disso, que ficou assim conhecido como Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM). A partir de então, perdas e danos passaram a ser tópicos de grande relevância nas negociações do clima[10].

O mecanismo foi incorporado pelo Acordo de Paris no art. 8.2 e seguintes, e tem como função apoiar o suporte técnico, financeiro e a capacitação das regiões mais vulneráveis[11] por meio de cooperação e facilitação. O seu plano inclui ampliar o conhecimento sobre como as perdas e danos ameaçam os países mais vulneráveis, sobre as perdas não econômicas relacionadas ao clima, sobre os eventos de evolução lenta e os padrões de migração forçada, e o estímulo à gestão de risco e ao planejamento para a construção de resiliência.

10. MACE, Mary Jane; VERHEYEN, Roda. Loss, damage and responsibility after COP 21: All options open for the Paris Agreement. **Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 25, n. 2, p. 197-214, 2016.**
11. MACE, Mary Jane; VERHEYEN, Roda. Loss, damage and responsibility after COP 21: All options open for the Paris Agreement. **Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 25, n. 2, p. 197-214, 2016.**

10 MITIGAÇÃO, ADAPTAÇÃO E PERDAS E DANOS, LADO A LADO

Por muitos anos a discussão de perdas e danos foi travada durante as negociações da UNFCCC. Isso aconteceu porque os países que vão pagar a conta não querem um mau precedente que signifique assinar um cheque em branco para que arquem com todas as perdas e danos relacionados a mudanças climáticas que possam surgir por aí. Além disso, não querem produzir provas contra si mesmos ao abrir margem para que se configure explicitamente sua responsabilidade por efetivos danos causados a outros países. Isso seria um prato cheio para processos em cortes internacionais de Justiça, e os países ricos querem um habeas corpus preventivo. Por isso sistematicamente tentaram impedir o avanço dessa agenda, começando por insistir para que inserisse perdas e danos dentro do campo da adaptação climática, e assim fugir da interpretação de que países ricos estão causando danos a países pobres.

Mas há um problema semântico grave aqui: perdas e danos claramente não é o mesmo que adaptação. Perdas e danos são um nível mais avançado de problema, quando nem a mitigação, nem a adaptação puderam gerenciar os riscos climáticos. Assim é que com perdas e danos falamos de um risco climático que se concretizou, virou uma perda econômica, financeira, material, humana, e que assim deveria ser sujeita a compensação por aqueles que a causaram.

O Acordo de Paris representou um enorme avanço no tratamento desse assunto por um sutil fato: perdas e danos ganharam um artigo específico (art. 8), ao lado do artigo de adaptação (art. 7). Isso rompe de uma vez por todas com a narrativa de que perdas e danos e adaptação são a mesma coisa.

Mas tem um truque aí (nada é de graça nesta vida): na decisão que implementou o Acordo de Paris – a famosa 1/CP.21 –, olha o que diz o parágrafo 51: ***"Agrees that Article 8 of the Agreement does not involve or provide a basis for any liability or compensation".*** Traduzindo: os países concordam que o artigo 8º não pode ser usado como base para qualquer pedido de compensação a ser alegado em tribunais internacionais.

Essa é uma daquelas cláusulas ambíguas que servem para a interpretação de quem quiser: os países ricos acham que com isso estão blindados de qualquer responsabilidade legal, enquanto os países pobres acham que essa disposição não tem valor legal pois não está escrita no próprio Acordo de Paris, mas sim numa decisão da COP (e as decisões da COP não têm valor legal no sentido de criar novas obrigações legais inconsistentes com a UNFCCC).

De qualquer forma, ao ratificar o Acordo de Paris, alguns países – principalmente as pequenas ilhas do Pacifico – fizeram ressalva expressa de que não consentem com essa disposição do parágrafo 51, ou seja, que não abrem mão de seu direito de responsabilizar qualquer país que lhes tenha causado perdas e danos climáticos. Mais um problema varrido para debaixo do tapete em Paris que deve explodir em briga em algum momento no futuro.

11 CADÊ O DINHEIRO?

Financiamento climático é um tema essencialmente de responsabilidade dos países desenvolvidos, conforme expressamente definido pela Convenção e pelo Acordo de Paris.

Assim, com base no princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, os países desenvolvidos têm obrigação de prover recursos financeiros (eufemisticamente chamados de "meios de implementação") para apoiar os países em desenvolvimento a promover mitigação e adaptação climática. No contexto da Convenção, a rigor as ações de mitigação dos países em desenvolvimento inclusive dependem de financiamento dos ricos. Com o Acordo de Paris essa relação condicio-

nal não existe, mas ainda assim se impõe aos países desenvolvidos botar a mão no bolso. É justo.

Um marco fundamental para o financiamento climático foi o Acordo de Copenhague, de 2009. Por meio desse documento, os países desenvolvidos se comprometeram a contribuir com 30 bilhões de dólares entre 2010 e 2012, e US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020 para que os países em desenvolvimento pudessem implementar ações de mitigação e adaptação.

Esse dinheiro nunca foi mobilizado nem perto da escala prometida.

Agora no contexto do Acordo de Paris, os países em desenvolvimento buscam cobrar dos países desenvolvidos que se comprometam de forma mais robusta a prover esses níveis de financiamento por meio de fontes públicas. Para isso, dentro do quadro de transparência do Acordo de Paris (artigo 13), criaram-se obrigações de relato dos níveis de financiamento pelos países desenvolvidos, o que vai permitir um maior escrutínio sobre o volume e suficiência dos recursos providos.

Para a COP26, espera-se que as discussões incluam também os investimentos necessários para reconstruir as economias dos países em um cenário pós-pandemia.

Os países ricos vêm tentando emplacar dois pontos no texto das negociações de financiamento climático com o objetivo de aliviar a própria barra: (i) criar espaço para que se possa também esperar de países em desenvolvimento de renda média e alta uma posição de financiar a adaptação e a mitigação nos países mais pobres (*"countries in a position to do so" or "willing to do so"*); e (ii) garantir que a mobilização de fontes de financiamento privado também possa ser considerada como forma de cumprir sua obrigação de financiamento – olha o golpe: em vez de o dinheiro ser de doação pública, empréstimos de bancos comerciais internacionais e investimentos de empresas multinacionais poderiam contar como "financiamento". Os países em desenvolvimento evidentemente resistem a esse movimento.

12 MECANISMOS DE REVISÃO DO ACORDO DE PARIS: TRANSPARÊNCIA, BALANÇO GLOBAL E COMPLIANCE (ARTIGOS 13, 14 E 15)

Os compromissos de mitigação dos países no Acordo de Paris não são lá muito robustos – sobretudo considerando o caráter autodeterminado das NDCs –, mas os instrumentos de prestação de contas e monitoramento dos compromissos do Acordo de Paris até que são bem sofisticados, e foram pensados como a espinha dorsal para garantir a efetividade do tratado do clima.

Primeiramente, a **"Estrutura de Transparência Aprimorada"** (em inglês, *Enhanced Transparency Framework*), prevista no Artigo 13, é o sistema por meio do qual os países relatam as informações relevantes para promover amplo conhecimento sobre o atendimento das disposições do Acordo. Por meio dos Relatórios Bienais de Transparência (BRTs), os países reportam (i) seu inventário de emissões de GEE, (ii) o progresso na implementação e atingimento das NDCS; (iii) no caso dos países desenvolvidos, o suporte financeiro dado aos países em desenvolvimento; (iv) no caso dos países em desenvolvimento, o suporte financeiro recebido, e também o nível de financiamento de que necessitam para cumprir sua NDC ou promover ações de mitigação ou adaptação adicionais.

Dentro desse sistema de transparência, todos os países devem reportar, mas aqueles que têm restrições de capacidade técnica ou financeira podem reportar de forma mais flexível até que gradualmente se capacitem. Isso é importante porque os países em desenvolvimento não estão acostumados com esse nível de relato exigido pela UNFCCC. Os países desenvol-

vidos já estavam sujeitos a isso para reportar o cumprimento de suas metas no âmbito do Protocolo de Kyoto.

A verificação das informações prestadas é feita por meio de uma "Revisão de Especialistas Técnicos" (*Technical Expert Review*, "TER") e uma rodada de "Consideração Facilitadora e Multilateral do Progresso" (*Facilitative multilateral consideration of progress*, FMCP).

Além do sistema de transparência, outro importante mecanismo de revisão do Acordo de Paris é o Balanço Global (em inglês *Global Stocktake*, ou GST), previsto no artigo 14, que estabelece um processo para avaliar o status da implementação e o progresso coletivo dos países para alcançar os objetivos do Acordo de Paris.

Esse processo será feito a cada cinco anos e seus resultados devem ser considerados pelos países no momento em que atualizarem suas NDCs.

O GST é um processo inovador, que envolve três fases: (1) Fase de coleta de informação; (2) Fase de avaliação técnica; e (3) Fase de consideração dos resultados. As informações que serão apuradas nesse processo incluem não apenas dados científicos, mas também informações sobre fluxos financeiros e perdas e danos, e inclui contribuições da sociedade civil e de organizações internacionais. A divulgação dos resultados desse processo será feita em um evento especial, que terá também por finalidade servir de palco para que os países anunciem a revisão de suas NDCs refletindo tais recomendações.

Por fim, o Acordo de Paris estabeleceu em seu artigo 15 um mecanismo para "facilitar a implementação e promover *compliance*". O mecanismo consiste em um comitê, que deverá ter natureza técnica, facilitadora, não-adversarial e não-punitiva. É o equivalente a uma polícia que não tem armas, não pode prender, multar ou investigar delitos. Ou seja, punir países que descumprem seus compromissos está fora de questão. Para não dizer que ele não pode nada, o comitê poderá expor os trapaceiros à vergonha internacional.

Dentre as medidas que o comitê de cumprimento pode adotar incluem-se (i) facilitar acesso a medidas de suporte financeiro ou técnico aos países; (ii) dar assistência na elaboração de um plano de ação para que o pais regularize a inconformidade; e (iii) em alguns casos limitados, emitir declarações sobre cumprimento de obrigações dos países.

Ainda que o sistema de *compliance* seja pouco rigoroso, o conjunto de mecanismos de revisão de Paris traz um pacote intere ssante de medidas para permitir que informação relevante seja disponibilizada, e a partir dessa informação as devidas ações podem ser adotadas em ambientes externos à UNFCCC. Com uma maior transparência, instrumentaliza-se os atores interessados a realizar uma pressão externa e interna positiva sobre os governos. No nível doméstico, isso fortalece também os processos democráticos participativos em matéria ambiental e permite maior engajamento no âmbito da governança pública e privada[12].

13 PAPEL DO SETOR PRIVADO E SETOR FINANCEIRO

A participação do setor privado e setor financeiro nas negociações multilaterais da UNFCCC e seu interesse em contribuir para a ação climática global têm se intensificado ao longo dos anos. O Acordo de Paris reconhece isso inclusive entre um dos seus objetivos: "Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima".

Isso está inserido em um contexto em que os países ricos

12. RAJAMANI, L; GUÉRIN, E. Central Concepts in the Paris Agreement and How They Envolved. p. 85. In.: KLEIN; D. et al. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford University Press. 2017.

querem fugir de seus compromissos de financiamento climático com fontes públicas, mostrando que mobilizar recursos privados pode dar muito mais escala ao financiamento necessário para mitigação e adaptação climática.

O mercado dos chamados *green bonds*, por exemplo, que são títulos de dívida rotulados para captar recursos destinados a atividades de baixo carbono ou que promovam adaptação climática, já existe desde meados de 2012, mas ganhou muito mais tração com o Acordo de Paris.

O Acordo de Paris também impulsionou a criação de uma força-tarefa do Conselho de Estabilidade Financeira (braço financeiro do G20) voltada a ajudar o mercado a reportar seus riscos financeiros climáticos, e assim permitir aos investidores a tomada de decisão de investimentos consciente (a chamada TCFD – *Task-force on Climate related Financial Disclosures*).

E especificamente dentro do artigo 9º, que trata do financiamento climático no Acordo de Paris, admite-se que todas as fontes de financiamento são importantes, sendo o financiamento público apenas uma delas:

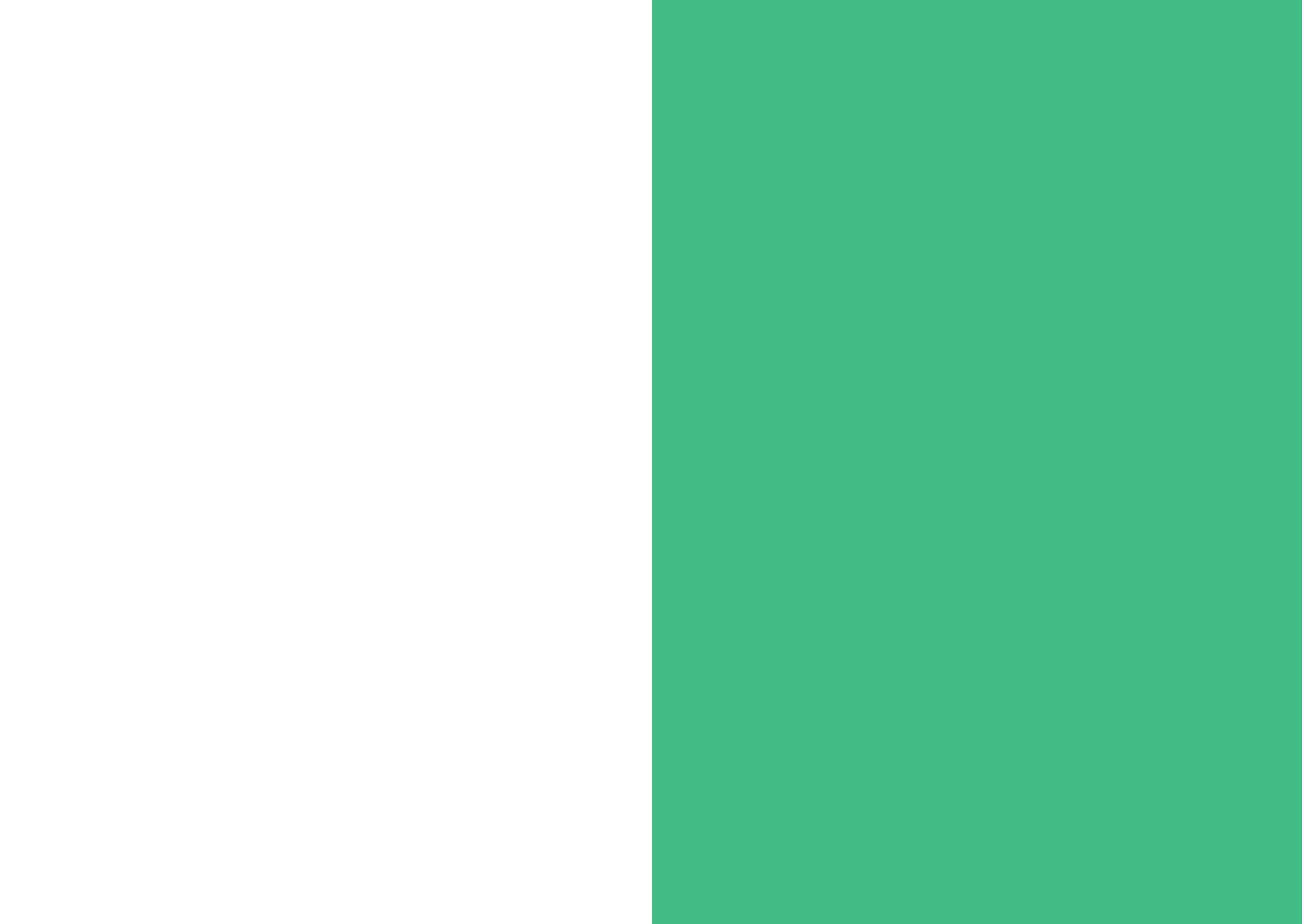
> *"9.3. Como parte de um esforço global, as Partes países desenvolvidos deverão continuar a liderar a mobilização de financiamento climático* ***a partir de uma ampla variedade de fontes, instrumentos e canais****, notando o importante papel dos recursos públicos, por meio de uma série de medidas, incluindo o apoio às estratégias lideradas pelos países, e levando em conta as necessidades e prioridades das Partes países em desenvolvimento. Essa mobilização de financiamento climático deverá representar uma progressão para além de esforços anteriores."*

Isso tudo sem contar, é claro, os instrumentos de mercado de carbono, em particular o artigo 6.4, que permite a participação direta de entidades do setor privado na submissão de projetos que promovam redução de emissões ou remoção de gases de efeito estufa.

No entanto, embora o acordo fomente essas iniciativas do setor privado, nem sempre cria canais para que isso seja reportado e muito menos contabilizado no âmbito do Acordo de Paris. Sendo um tratado internacional entre Estados-Nação, o acordo obriga apenas governos.

De qualquer forma, há uma agenda sobre como reconhecer melhor a participação de atores "não estatais" no Acordo de Paris, com diversas iniciativas da própria UNFCCC, como a campanha Race to Zero da COP26 e a *Marrakech Partnership for Global Climate Action*; e outras fora da UNFCCC, como o *We Are Still In*, nos EUA, formada logo após o anúncio da saída de Trump do Acordo de Paris, a qual foi essencial para manter a chama da ambição climática pelo setor privado e no nível subnacional viva naquele país.









Observatório do Clima & LACLIMA

Coordenação

Caroline Prolo, Claudio Angelo, Anna Maria Cárcamo, Stela Herschmann, André Castro Santos e Luísa Sette

Agradecimentos

Ana Carolina Barbosa, Andresa Tatiana da Silva, Alcebíades Meireles, Carina Montenegro, Daniele Galvão, Eduardo Ruviaro, Juliana Marcussi, Valeriana Augusta Broetto e Yago Ferreira Freire